EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za pravne zadeve

2008/0090(COD)

30.1.2009

MNENJE

Odbora za pravne zadeve

za Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije
(KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Poročevalka: Monica Frassoni

PA_Legam

KRATKA OBRAZLOŽITEV

V skladu s členom 1(2) Pogodbe o Evropski uniji morajo institucije in organi Skupnosti sprejemati odločitve čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Preglednost in pravica državljanov do obveščenosti sta široko priznani kot stroškovno najučinkovitejši način za preprečevanje korupcije in boj proti njej. Da bi zagotovili učinkovito sodelovanje državljanov v političnem procesu in odgovornost javnih organov, bi morali državljani imeti najširši možni dostop do dokumentov evropskih institucij.

Evropski parlament je nenehno opozarjal na pomembnost tega temeljnega načela demokracije, na primer v resoluciji Cashman. Pri posvetovanju o reviziji uredbe je civilna družba močno podprla poziv Evropskega parlamenta k uvedbi akta o resnični svobodi informacij, ki bi veljal za institucionalni okvir Evropske unije v skladu s pravico do dobrega upravljanja, ki je določena v členu 41 Listine o temeljnih pravicah.

Poročevalka obžaluje, da druge institucije ne upoštevajo enakega pristopa, h kateremu so se zavezale. Dejanske spremembe, ki jih je Komisija vnesla v uredbo, so zares nezadovoljive, saj predlogi Komisije v veliko primerih predstavljajo korak nazaj pri „težnji za večjo preglednost“. Poleg tega poročevalka meni, da je odločitev Komisije, da za revizijo uredbe uporabi postopek prenovitve, neprimerna in ni skladna s cilji medinstitucionalnega sporazuma o postopku prenovitve. Postopek prenovitve za izčrpno revizijo, kjer spremembe nekaterih elementov vplivajo na druge določbe v besedilu, je neprimeren zato, ker to v praksi pomeni, da mora Parlament obširno uporabljati odstopanje, predvideno v medinstitucionalnem sporazumu.

Poročevalka je v več primerih ponovno vključila sedanje določbe uredbe, saj nedvomno ponujajo višji standard dostopa in preglednosti.

Poročevalka je opozorila tudi na vprašanje razmerja med dostopom do dokumentov in zaščito podatkov kot enega najspornejših vprašanj glede uporabe Uredbe 1049/2001. Skupno mnenje evropskega varuha človekovih pravic, evropskega varuha osebnih podatkov in Sodišča prve stopnje (v zadevi Bavarian Lager) je, da varstvo podatkov ne sme biti razlog za preprečitev dostopa do informacij, kadar ni tveganja, da bi s tem kršili pravico do zasebnosti in osebne integritete posameznika, zaradi česar je poročevalka Komisijo opomnila na to skupinsko mnenje.

Izhajajoč iz mehiškega zakona o svobodi informacij in ob upoštevanju dejstva, da je vložitev tožbe na evropska sodišča v primeru zavrnitve razkritja dokumentov lahko nerazumno obremenjujoča možnost za državljane, poročevalka predlaga, da bi moral biti evropski varuh človekovih pravic pooblaščen za odločanje o zahtevah za dostop do dokumentov z dokončnim učinkom na zadevno upravo, medtem ko bi morali vlagatelji obdržati pravico, da se na Sodišču prve stopnje pritožijo zoper zavrnitev razkritja.

PREDLOGI SPREMEMB

Odbor za pravne zadeve poziva Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje

zadeve kot pristojni odbor, da v svoje poročilo vključi naslednje predloge sprememb s priloženimi priporočili svetovalne delovne skupine pravnih služb Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije:

Predlog spremembe 1

Predlog uredbe
Uvodna izjava 1

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(1) Potrebne so številne bistvene spremembe Uredbe (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. Zaradi jasnosti bi bilo treba navedeno uredbo prenoviti.	(1) Potrebne so številne bistvene spremembe Uredbe (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. Zaradi jasnosti bi bilo treba navedeno uredbo prenoviti***, pri čemer je to zakonodajna tehnika, ki bi se naj uporabljala v skladu z medinstitucionalnim sporazumom z dne 28. novembra 2001 o bolj sistematičnem ponovnem sprejemu pravnih aktov***[1].
	1 UL C 77, 28.3.2002, str. 1.

Obrazložitev

Odločitev Komisije, da bo za revizijo te uredbe uporabila postopek prenovitve, je neprimerna in ni v skladu s cilji medinstitucionalnega sporazuma o postopku prenovitve, ki predvideva njegovo uporabo pod precej drugačnimi okoliščinami. Postopek prenovitve za izčrpno revizijo, kjer spremembe nekaterih elementov vplivajo na druge določbe v besedilu, je neprimeren zato, ker to v praksi pomeni, da mora Parlament obširno uporabljati odstopanje, predvideno v medinstitucionalnem sporazumu.

Predlog spremembe 2

Predlog uredbe
Uvodna izjava 3

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(3) Javnost omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem	(3) Javnost omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem

sistemu. Javnost prispeva h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 Pogodbe EU in v Evropski listini o temeljnih pravicah.	sistemu. Javnost prispeva h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 Pogodbe EU in v Evropski listini o temeljnih pravicah. ***Vsak napredek v smeri odpiranja upravnih organov za javni nadzor bo verjetno prispeval tudi k prizadevanjem za boj proti korupciji.***

Obrazložitev

Preglednost in pravica državljanov do obveščenosti sta široko priznani kot stroškovno najučinkovitejši način za preprečevanje korupcije in boj proti njej.

Predlog spremembe 3

Predlog uredbe
Uvodna izjava 5 a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(5a) Posvetovanje je pokazalo, da civilna družba močno podpira poziv Evropskega parlamenta k uvedbi akta o resnični svobodi informacij, ki bi veljal za institucionalni okvir Evropske unije, v skladu s pravico do dobrega upravljanja, ki je določena v členu 41 Listine o temeljnih pravicah.

Obrazložitev

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens' right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Predlog spremembe 4

Predlog uredbe
Uvodna izjava 10

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(10) Glede razkritja osebnih podatkov je treba vzpostaviti jasno razmerje med to uredbo in Uredbo (ES) št. 45/2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov.	(10) Glede razkritja osebnih podatkov je treba vzpostaviti jasno razmerje med to uredbo in Uredbo (ES) št. 45/2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov. ***Od sprejetja Uredbe (ES) št. 1049/2001 so sodna praksa Sodišča ter odločitve in stališča, ki sta jih sprejela evropski varuh človekovih pravic in evropski varuh osebnih podatkov, razjasnile razmerje med to uredbo in Uredbo (ES) št. 45/2001, v skladu s čimer se mora za zahteve za dokumente, ki vsebujejo osebne podatke, uporabljati uredba o dostopu do dokumentov ter mora uporaba izjem od pravil, ki dovoljujejo dostop do dokumentov in informacij, za namene varstva osebnih podatkov temeljiti na potrebi po zaščiti zasebnosti in integritete posameznika.***

Obrazložitev

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issue relating to the application of Regulation 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Predlog spremembe 5

Predlog uredbe
Uvodna izjava 11

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(11) Določiti je treba jasna pravila glede razkrivanja dokumentov, ki izvirajo iz držav članic, in dokumentov tretjih strank, ki so del sodnih spisov ali so jih institucije pridobile zaradi svojih posebnih preiskovalnih pooblastil, ki jih imajo na podlagi prava ES.	(11) Določiti je treba jasna pravila glede razkrivanja dokumentov, ki izvirajo iz držav članic, in dokumentov tretjih strank, ki so del sodnih spisov ali so jih institucije pridobile zaradi svojih posebnih preiskovalnih pooblastil, ki jih imajo na podlagi prava ES. ***Sodišče je pojasnilo, da obveznost posvetovanja z državami članicami glede zahtev za dostop do njihovih dokumentov državam članicam ne daje pravice, da zavrnejo tak dostop ali da se sklicujejo na nacionalne zakone ali določbe, in da lahko institucija, na katero je naslovljena zahteva, zavrne dostop samo na podlagi izjem, določenih v Uredbi (ES) št. 1049/2001. Vendar je še vedno treba razjasniti status dokumentov, ki izvirajo od tretjih strank, da bi zagotovili, da se zlasti informacije, ki se nanašajo na zakonodajne postopke, ne izmenjujejo bolj obširno s strankami, vključno z upravnimi organi tretjih držav, kot pa z evropskimi državljani, na katere se bo zakonodaja nanašala.***

Obrazložitev

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation,

Predlog spremembe 6

Predlog uredbe
Člen 2 – odstavek 1

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
1. Vse fizične ali pravne osebe imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.	1. Vse fizične ali pravne osebe ***ali vsa združenja pravnih ali fizičnih oseb*** imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

Obrazložitev

Sklicevanje na združenja se nanaša na t. i. skupine državljanov.

Predlog spremembe 7

Predlog uredbe
Člen 3 – točka b

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(b) „tretja stranka“ pomeni neko fizično ali pravno osebo ali subjekt zunaj institucije, ***vključno z državami članicami, drugimi institucijami in organi*** Skupnosti ali zunaj Skupnosti in ***tretjimi državami***.	(b) „tretja stranka“ pomeni neko fizično ali pravno osebo ali subjekt zunaj institucije, ***druge institucije in organe*** Skupnosti ali zunaj Skupnosti in ***tretje države***.

Obrazložitev

Države članice se v svojih odnosih z institucijami ali svojih komunikacijah o zadevah, ki se nanašajo na področje delovanja Unije, ne bi smele šteti kot tretje stranke.

Predlog spremembe 8

Predlog uredbe
Člen 4 – odstavek 1 – točka b a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(ba) zasebnosti in integritete posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov;

Obrazložitev

Vključeno je sklicevanje na zakonodajo Evropske unije o osebnih podatkih. Tudi v tem okviru naj se uporablja odstavek 3.3. pravila 80a poslovnika.

Predlog spremembe 9

Predlog uredbe
Člen 5 – odstavek 1

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
1. Glede dokumentov tretjih strank se institucija s tretjimi strankami posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz člena 4, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne.	1. Glede dokumentov tretjih strank se institucija s tretjimi strankami posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz člena 4, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne. ***Dokumenti, ki so institucijam bili zagotovljeni, da bi z njimi vplivali na oblikovanje politike, bi morali biti javni.***

Obrazložitev

Za zagotavljanje preglednosti procesa oblikovanja politike bi dokumenti, ki jih zagotovijo tretje stranke in so namenjeni za vplivanje na politične odločitve, morali biti javni.

Predlog spremembe 10

Predlog uredbe
Člen 9 – odstavek 7

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
7. Komisija in Svet ***obvestita Evropski parlament o dokumentih*** občutljive narave v skladu z dogovori med institucijami.	7. Komisija in Svet ***zagotovita ustrezen nadzor Evropskega parlamenta glede dokumentov*** občutljive narave v skladu z dogovori med institucijami, ***ki se objavijo***.

Obrazložitev

Medinstitucionalni dogovori o občutljivih dokumentih bi morali biti javni.

Predlog spremembe 11

Predlog uredbe
Člen 12 – odstavek 4

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
4. ***Vsaka institucija v svojem poslovniku določi druge kategorije dokumentov, ki so neposredno dostopne javnosti.***	4. ***Institucije vzpostavijo skupni vmesnik za svoje registre dokumentov in zlasti zagotovijo enotno dostopno točko za neposreden dostop do dokumentov, sestavljenih ali prejetih med postopki za sprejetje zakonodajnih aktov Skupnosti ali nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo.***

Obrazložitev

Člen 12(4) se spremeni tako, da vključuje priporočilo 5 resolucije Cashman z namenom izboljšanja sedanjih standardov.

PRILOGA

POSVETOVALNA SKUPINA
PRAVNIH SLUŽB

Bruselj, 6.11.2008

MNENJE

V VEDNOST EVROPSKEMU PARLAMENTU,
SVETU
KOMISIJI

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije
KOM(2008) 229 konč. z dne 30. aprila 2008 - 2008/0090 (COD)

Posvetovalna delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov pravnih služb Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, se je ob upoštevanju medinstitucionalnega sporazuma z dne 28. novembra 2001 o bolj sistematičnem ponovnem sprejemu pravnih aktov, zlasti točke 9, sestala 20. maja 2008 in 4. junija, da bi preučila omenjeni predlog Komisije.

Posvetovalna delovna skupina je na teh srečanjih[1] po proučitvi predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prenovitvi Uredbe (ES) št. 1049/2001/ES z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije soglasno ugotovila naslednje:

1) V členu 7(1) bi bilo treba napotilo na „*odstavek 4 tega člena*“ prilagoditi tako, da bi se glasilo „*odstavek 3 tega člena*“.

2) V členu 9(1) bi bilo treba napotilo na „*člen 4(1)(a)*“ prilagoditi tako, da bi se glasilo „*člen 4(1)*“.

3) V členu 12(1) bi moralo biti dodano besedilo „*zakonodajnih aktov EU ali nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo*“ označeno s sivim senčenjem, ki se ponavadi uporablja za označevanje vsebinskih sprememb.

4) V členu 12(2) bi moralo biti dodano besedilo „*v elektronski obliki*“ označeno s sivim senčenjem, ki se ponavadi uporablja za označevanje vsebinskih sprememb.

[1] Posvetovalna skupina je imela na voljo angleško, francosko in nemško jezikovno različico predloga, svoje delo pa je opravila na osnovi angleške različice, saj je bila to osnovna različica obravnavanega besedila.

Posvetovalna skupina je po proučitvi predloga soglasno sklenila, da predlog ne vsebuje vsebinskih sprememb, razen tistih, ki so kot takšne opredeljene v samem predlogu ali v tem mnenju. Delovna skupina je v zvezi s kodifikacijo nespremenjenih določb iz predhodnega akta z navedenimi vsebinskimi spremembami sklenila tudi, da predlog vsebuje le kodifikacijo obstoječega besedila brez vsebinskih sprememb.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F. DURAND
pravni svetovalec	pravni svetovalec	v. d. generalnega direktorja

POSTOPEK

Naslov	Dostop javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije
Referenčni dokumenti	KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Pristojni odbor	LIBE
Mnenje pripravil Datum razglasitve na zasedanju	JURI 22.5.2008
Pripravljavec/-ka mnenja Datum imenovanja	Monica Frassoni, 25.6.2008
Obravnava v odboru	15.12.2008
Datum sprejetja	20.1.2009
Izid končnega glasovanja	+: 15 –: 2 0: 4
Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon