EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

16.1.2008

DELOVNI DOKUMENT št. 2

o letnem poročilu o dostopu javnosti do dokumentov EU za leto 2006 (člen 17 Uredbe (ES) št. 1049/2001 in člen 97(7) Poslovnika EP)

Del B

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Marco Cappato

III) PRIMERLJALNA ANALIZA LETNIH POROČIL EVROPSKEGA PARLAMENTA, SVETA EVROPSKE UNIJE IN EVROPSKE KOMISIJE ZA LETO 2006 O DOSTOPU JAVNOSTI DO DOKUMENTOV V SKLADU Z UREDBO (ES) 1049/2001

Člen 17 določa, da vsaka institucija objavi letno poročilo o izvajanju uredbe. Poleg tega je obveznost Komisije, da objavi poročilo o izvajanju načel uredbe in predlaga priporočila, kar je storila v začetku leta 2004. Informacije, ki jih vsebujejo ta poročila, četudi niso tako obsežne, kot bi lahko bile, zagotavljajo uporabno osnovo za oceno tega, kako so institucije uporabljale uredbo[1].

Dostop do javnih dokumentov prek registrov

Ob koncu leta 2006 je register Evropskega parlamenta vseboval 165.139 referenc (1.021.599 spisov), do 90 % teh je bilo mogoče dostopati neposredno prek svetovnega spleta (jih shraniti). Število obiskov na spletni strani se povečuje na 1.500 na dan[2] (v primerjavi s 1.000 leta 2005).

Register Sveta omogoča dostop do celotnih besedil dokumentov, ki morajo biti, v skladu s poslovnikom Sveta (člen 11, Priloga II), „takoj po njihovi objavi neposredno dostopni javnosti“. Ob koncu leta 2006 je bilo v register Sveta vpisanih 849.117 dokumentov, od teh je bilo 68,7 % javnih, torej so bili na voljo bodisi v obliki prenosa ali na zahtevo (20.816 dokumentov). To je predstavljalo povečanje za 22,8 % števila dokumentov, vpisanih v register, in povečanje za 38,8 % števila dokumentov, ki so neposredno dostopni prek registra. Poleg tega je register vseboval 14.763 dokumentov, ki so bili označeni s kodo P/A (tj. delno dostopno, ang. *partially accessible*), vključno z 2.133 dokumenti, ki so bili dostopni prek svetovnega spleta. Celotno število obiskov strani se je povečalo za 61,8 %, kar pomeni več kot 4.780 obiskov na dan[3].

Ob koncu leta 2006 je bilo v registru Komisije zabeleženih 73.708 dokumentov in opozoriti velja, da v register ni bil vključen noben dokument občutljive narave[4]. Statistični podatki o obiskih na strani *Openness and access to Documents* na portalu Europa kažejo mesečno povprečje 5.937 obiskovalcev.

Uredba ne opredeljuje kategorij dokumentov, ki jih je treba vključiti v registre in ne obvezuje institucij, da vzpostavijo register, ki bi zajemal vse njihove dokumente. Registri namreč vsebujejo dokumente, do katerih ni mogoče dostopati, medtem ko vanje niso vključeni številni dokumenti, ki bi jih bilo mogoče zahtevati. To predstavlja težavo, saj potem državljani težko ugotovijo, kateri dokumenti dejansko obstajajo, da bi jih zahtevali. Poleg tega velja opozoriti, da več kot tretjina dokumentov Sveta ni dostopna prek registra.

[1] Ali bi morala EU imeti zakon o prostem dostopu do informacij?, Poročilo o uporabi uredbe št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov, ECAS, september 2006, str. 6.
[2] Osnutek letnega poročila EP za leto 2006 o dostopu javnosti do dokumentov (v skladu s členom 97(7) Poslovnika Evropskega parlamenta), str. 5.
[3] Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2006, str. 9.
[4] „Dokumenti občutljive narave“ so opredeljeni v členu 9 Uredbe (ES) 1049/2001. Ti se vpišejo v register samo s privolitvijo tistega, ki jih je ustvaril; glej čl. 9(3).

Kar zadeva Komisijo velja opozoriti, da je bilo letno poročilo o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2005 dostopno šele septembra 2006, poročilo za leto 2006 pa je bilo objavljeno ob koncu leta 2007[1]. Na splošno in tudi v primerjavi s prejšnjimi letnimi poročili Komisije je mogoče ugotoviti, da je register Komisije najmanj izčrpen, kar je deloma posledica velikega števila njenih dokumentov in decentralizirane organizacije. Večji del pripravljalnih del Komisije je izključen. Komisija bo morala zagotoviti, da bo imela odslej le en register, ki bo popoln in posodobljen, ter ta to nameniti ustrezna finančna sredstva, človeške vire in informacijsko tehnologijo. Poleg tega ni mogoče podpirati težnje k povečevanju števila obstoječih registrov, saj to ustvarja le še eno oviro za državljane pri dostopanju do dokumentov. Komisija bi morala upoštevati tudi, da razpolaganje z dobrim registrom ter zagotavljanje preglednosti in odprtosti zmanjšuje tudi upravno delo Komisije[2].

Analiza prošenj za dostop

Skupno število prošenj Evropskemu parlamentu se je povečalo s 1.814 leta 2005 na 1.917 leta 2006, kar pomeni porast za 5,5 %. Delež zahtev za dostop do dokumentov, ki niso javni, je ustaljen in znaša 15 % prošenj: sem sodijo pisma, dokumenti komitologije in dokumenti predsedstva. V letu 2006 je bilo prejetih 6 potrdilnih prošenj, Evropskemu varuhu človekovih pravic pa je bila posredovana ena pritožba[3].

Po drugi strani je Svet v letu 2006 prejel 2.224 zahtev javnosti za dostop do skupaj 11.353 dokumentov, od katerih je bilo 9.606 razkritih v celoti ali delno[4]. Področja, na katera se nanaša največ zahtev, so pravosodje in notranje zadeve (24,5 %), zunanji odnosi (SZVP), okolje, kmetijstvo in ribištvo, konkurenčnost in notranji trg, ki skupaj predstavljajo več kot 60 % prošenj[5].

Kar zadeva Komisijo se je skupno število prošenj povečalo s 3.396 leta 2005 na 3.841 leta 2006, kar pomeni porast za 13,10 %. Kar zadeva področja dejavnosti velja opozoriti, da se je število prošenj za področje pravosodja skoraj podvojilo in da se na to področje, skupaj s konkurenčnostjo, okoljem, notranjim trgom ter prometom in energetiko, nanaša skoraj 40 % prošenj[6].

Število zahtev se iz leta v leto povečuje, kar kaže na rastoče zanimanje za dostop do dokumentov EU. Iz letnih poročil pa je tudi jasno razvidno, da ljudje, ki najpogosteje izkoristijo sistem za dostop do dokumentov, pretežno pripadajo določenim skupinam: raziskovalci, lobisti in pravniki itd[7]. Geografski razrez prošenj kaže, da jih največ pošljejo osebe ali organizacije, ki imajo sedež v Belgiji (približno 17-20 % prošenj za vse tri institucije), ter da večina prošenj prihaja iz držav članic, ki imajo največ prebivalcev, tj.

[1] Poročilo Komisije o uporabi Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v letu 2006, KOM(2007)0841.
[2] Poročilo o uporabi uredbe št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov, ECAS, september 2006, str. 8.
[3] Osnutek letnega poročila EP za leto 2006 o dostopu javnosti do dokumentov (v sladu s členom 97(7) Poslovnika Evropskega parlamenta), str. 6.
[4] Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2006, str. 12.
[5] Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2006, tabela št. 12, str. 34.
[6] Letno poročilo Komisije za leto 2006. str. 3 in tabela št. 14.
[7] Glej: Osnutek letnega poročila EP za leto 2006, str. 6, in Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2006, str. 12, ter Letno poročilo Komisije za leto 2006, str. 3 in tabela št. 8, str. 12.

Nemčije, Francije, Italije, Združenega kraljestva, Nizozemske in Španije, iz teh držav skupaj prihaja več kot polovica prošenj[1]. Zgradba EU je zapletena in zato so dokumenti po svoji naravi pogosto specializirani. Večino prošenj zato pošljejo strokovnjaki, kar širši javnosti koristi le posredno, ko na primer organizacije civilne družbe poskušajo vplivati na sprejemanje odločitev. Vsak državljan ima pravico dostopa do dokumentov in potrebna bi bila kampanja obveščanja, da bi se javnost bolj zavedala te pravice[2].

Odstotek pozitivnih odgovorov na zahteve

Leta 2006 se je 283 zahtev nanašalo na dokumente Evropskega parlamenta, ki pred tem niso bili objavljeni. Odstotek pozitivnih odgovorov na zahteve je zrasel na 87 % v primerjavi z 80 % iz prejšnjega leta[3].

V Svetu je bilo leta 2006 zahtevanih 11.353 dokumentov, dostopnih pa je bilo 76,8 % odstotkov dokumentov oziroma 87,7 %, če se upoštevajo tudi tisti, za katere je bil odobren le delni dostop[4]. Deleža razkritih dokumentov v Evropskem parlamentu in Svetu sta ostala približno enaka, čeprav se je število zahtev povečevalo.

Kar zadeva Komisijo je zanimiva ugotovitev, da se delež razkritih dokumentov zmanjšuje odkar je uredba začela veljati. V času pred sprejetjem uredbe, ko so še veljala stara pravila in kodeksi, je bil delež razkritih dokumentov 80-90 %. Delež razkritih dokumentov pri Komisiji je trenutno okoli 70 % oziroma dve tretjini. Leta 2006 so bili dokumenti v celoti razkriti v 73,83 % primerih, kar predstavlja dvig glede na 64,43 % iz leta 2005, medtem ko se je delež delno dostopnih dokumentov zmanjšal s 3,65 % leta 2005 na 2,94 % leta 2006[5].

Razlogi za zavrnitev

Na splošno je zaščita postopka odločanja utemeljitev zavrnitve, ki se navaja najpogosteje in se pri Svetu pojavlja v 43,2 % primerov, pri Evropskem parlamentu v 39 % primerov (ker se zahteva vedno več dokumentov, povezanih z odločitvami v postopku komitologije, preden je te mogoče objaviti) in pri Komisiji v 33,36 % primerov. Naslednji najpogosteje navedeni utemeljitvi pri Evropskem parlamentu sta varstvo zasebnosti in integritete posameznika (24 %) ter varstvo sodnih postopkov in pravnih mnenj (24 %)[6]. Pri Svetu je na drugem mestu varstvo javnega interesa, povezano z javno varnostjo (17,1 %), pred mednarodnimi odnosi (12,3 %) ter obrambnimi in vojaškimi zadevami (4,5 %)[7]. Letno poročilo Komisije za leto 2006 navaja, da sta najpogostejša razloga za zavrnitev začetne prošnje: a) varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij (30,72 % zavrnitev v primerjavi z 41,80 % leta 2005); b) varstvo postopka odločanja v Komisiji (19,6 % za primere, ki se nanašajo na mnenja za interno uporabo, in 14,30 % za primere, kjer je bilo treba odločitev šele sprejeti, skupaj 33,36 %

[1] Letno poročilo Komisije za leto 2006, str. 3 in tabela št. 33; Osnutek letnega poročila EP za leto 2006, tabela 6, str. C; Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2006, str. 33.
[2] Poročilo o uporabi uredbe št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov, ECAS, september 2006, str. 6.
[3] Osnutek letnega poročila EP za leto 2006, str. 7.
[4] Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2006, str. 14.
[5] Letno poročilo Komisije za leto 2006, str. 4 in tabela št. 3, str. 10.
[6] Osnutek letnega poročila EP za leto 2006, str. 8.
[7] Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2006, str. 15.

zavrnitev)[1]. Opozoriti velja, da je bil še pred kratkim glavni razlog, zaradi katerega je Komisija zavračala dostop do dokumentov, vedno znova izjema, povezana z inšpekcijami, preiskavami in revizijami, kar je predstavljajo približno tretjino zavrnitev. To pa zato, ker se je veliko število zahtev nanašalo na postopke za ugotavljanje kršitev in primere s področja konkurence[2].

To, da institucije uporabljajo različne izjeme, samo po sebi ne napeljuje na kakršen koli sklep, temveč le odraža njihove različne vloge. Pomembno je, da institucije ne uporabljajo kakršnih koli izjem za sistematično zavračanje dostopa do dokumentov, kar bi bilo v nasprotju z glavnim ciljem uredbe, in sicer ne le s čim širšim dostopom do dokumentov, ampak tudi z oblikovanjem temeljev za resnično prost dostop do informacij.

IV) POVZETEK PREDLOGOV O TEM, KAKO IZBOLJŠATI VELJAVNO ZAKONODAJO EU, DA BI BILA EU ZA JAVNOST BOLJ PREGLEDNA

Že leta 2004 je Michael Cashman[3] v svojem poročilu navedel nekatere pomanjkljivosti ureditve javnosti EU. Ob ugotovitvi, da je bil dosežen napredek glede števila dostopnih dokumentov, meni, da bi bilo treba v uredbo vnesti naslednje spremembe:
- ponovno bi bilo treba opredeliti pojem „zakonodajnega dokumenta“, tj. omejiti bi ga bilo treba zgolj na sekundarno pravo, ki ima jasno pravno podlago v pogodbah;
- zagotovljen bi moral biti dostop do vseh pripravljalnih dokumentov, razprav v Parlamentu in Svetu ter s tem povezanih dokumentov, identitet avtorjev pobud in formalnih predlogov sprememb, dopolnilnih dokumentov, povezanih s srečanji delovnih teles, pa tudi do prispevkov, ki jih predložijo sekretariati;
- institucionalnih postopki, ki se nanašajo na obravnavanje nezakonodajnih dokumentov, bi morali postati javni;
- regulativni dokumenti bi morali postati dostopni na enaki podlagi kot zakonodajni dokumenti;
- omejiti bi bilo treba pravico držav članic, da omejijo dostop do svojih prispevkov/predlogov sprememb v zakonodajnih/regulativnih postopkih;
- zagotoviti bi bilo treba, da se dokumentov ne razvršča rutinsko med zaupne, tako da se jasneje opredeli podlaga, na kateri se lahko dokumente razvrsti med zaupne ali omeji njihovo dostopnost;
- preurediti bi bilo treba registre, da bi način delovanja za državljane v vseh treh enak.

Zaključki poročila združenja ECAS (European Citizen Action Service) iz septembra 2006:

- izboljšati bi bilo treba registre in sisteme razvrščanja, da bi bili bolj uporabni za običajne državljane;
- več sredstev bi bilo treba nameniti obveščanju javnosti o pravicah dostopa do dokumentov EU;
- vključiti bi bilo treba dokumente, ki jih pripravijo posebni organi ali strokovne skupine na visoki ravni;

[1] Letno poročilo Komisije za leto 2006, str. 4 in tabela št. 6, str. 11-12.
[2] Poročilo o uporabi uredbe št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov, ECAS, september 2006, str. 7.
[3] Cashmanovo poročilo na lastno pobudo s priporočilom Komisiji o dostopu do besedil institucij (2004/2125 (INI)).

- ločevati bi bilo treba med zakonodajnimi, nezakonodajnimi in regulativnimi dokumenti, pa tudi jasneje določiti podlago za razvrščanje dokumentov med zaupne, tiste z omejeno dostopnostjo in med dokumente občutljive narave;
- vsak generalni direktorat Komisije bi moral imeti register. Registri treh institucij bi lahko vsebovali reference na sorodne dokumente drugih institucij iz drugačnih stopenj postopka odločanja, s čimer bi državljani lahko laže sledili postopku;
- obstajati bi moralo več medinstitucionalnega sodelovanja kar zadeva statistične podatke in poročanje;
- pojasniti je treba pravila, povezana z dokumenti, ki izvirajo iz držav članic in tretjih strank;
- pojasniti je treba „prevladujoč javni interes“, pa tudi okoliščine, v katerih imajo prosilci, ki se nanj sklicujejo, možnost uspeha;
- upravno breme ni izjema, ki bi bila navedena v uredbi, in to tudi ne sme biti, zato se ne sme uporabiti za zavrnitev dostopa. V tovrstnih primerih bi morale institucije bolje izkoristiti člen 6 in s prosilcem poskušati najti „primerno rešitev“, namesto da zavračajo dostop do dokumentov, ki so sicer dostopni.

Odziv Evropskega varuha človekovih pravic na zeleno knjigo Komisije[1]:

- v uredbi (ES) 1049/2001 bi bilo treba podrobno navesti, da so potrebna ustrezna sredstva, da bi „v praksi uveljavili načelo javnosti“ in zagotovili „učinkovitost, uspešnost in preglednost“ institucij in organov Unije;

- odnosi med različnimi ravnmi v Uniji bo morali za državljane postati bolj pregledni (zlasti odnosi med nacionalno in evropsko ravnjo, povezani s pravico do veta države članice na dostop javnosti);

- jasno je treba izraziti, da morajo države članice navesti razloge za nerazkritje, institucije pa jih morajo posredovati prosilcu;

- oblikovati bi bilo treba neodvisno delovno skupino za področje dostopa do dokumentov in informacij, povezanih z EU, v državah članicah, ki bi imela svetovalni status, „sestavljali pa bi jo lahko predstavniki informacijskih pooblaščencev ali podobnih organov držav članic in Evropskega varuha človekovih pravic kot ustreznega organa na ravni Unije“;

- rok, ki je na voljo za odgovor na prošnjo, bi bilo treba podaljšati na 30 delovnih dni (člen 8 uredbe);

- podrobneje bi bilo treba razložiti koncept zakonodajnih dokumentov, ki bi moral biti natančneje opredeljen v prihodnji pogodbi, pri čemer je treba upoštevati, da „imajo državljani tudi legitimen interes imeti možnost spremljati izvajanje upravnih in regulativnih pooblastil, ki jih imajo javni organi“;

- v uredbi bi bilo treba natančno navesti „načela o tem, kakšne vrste dokumentov je treba

[1] Odziv Evropskega varuha človekovih pravic Nikiforosa P. Diamandourosa na zeleno knjigo Komisije o dostopu javnosti do dokumentov, ki jih hranijo institucije Evropske skupnosti (Pregled)
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

registrirati, in od vsake institucije zahtevati, da sprejme in objavi natančnejša interna pravila za izvajanje teh načel“;

- spodbujati bi bilo treba bolj dejavno širjenje dokumentov za kar bi bilo „koristno, če vsaka institucija in organ sprejme in objavi shemo objavljanja dokumentov, s katero se določi njena politika glede elektronskih in konvencionalnih objav gradiva, vključno z jezikom, v katerem so objavljena“ (da so pravila delovanja registrov bolje poznana in opredeljena);

- v Uredbi št. 1049/2001 bi bilo treba omeniti aarhuško konvencijo (o dostopu do informacij v okoljskih zadevah), ne da se jo vključi;

- v novi uvodni izjavi uredbe bi bilo treba pojasniti odnos do varstva osebnih podatkov na naslednji način: zasebnost in poslovne skrivnosti so legitimni interesi, ki omejijo javni dostop. Vendar se na tej podlagi ne sme zavrniti dostopa osebi, za katere zasebnost in poslovne interese gre;

- natančno bi bilo treba določiti, da se izpelje tehtanje, ko gre za poslovne in gospodarske interese tretje strani;

- pri zasnovi in delovanju zbirk podatkov bi bilo treba upoštevati potrebo po preglednosti. Vendar bi „z omejevanjem pravice do dostopa do informacij, do katerih je mogoče dostopati z uporabo obstoječih iskalnih orodij, nastopilo tveganje, da se izniči uporabnost pravice do dostopa“;

- izključiti bi bilo treba možnost začasne uporabe izjem.