

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

VORLÄUFIG
2004/2125(INI)

7.10.2005

ENTWURF EINES BERICHTS

mit Empfehlungen an die Kommission zum Zugang zu den Dokumenten der
Organe
(2004/2125(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Michael Cashman

(Initiative gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung)

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
--	---

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

mit Empfehlungen an die Kommission zum Zugang zu den Dokumenten der Organe (2004/2125(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 192 Absatz 2 des EG-Vertrags,
 - gestützt auf die Artikel 39 und 45 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf seinen Bericht vom 30. Mai 2001 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sowie insbesondere in Kenntnis des ersten Dreijahresberichts der Kommission zur Durchführung, der nach Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung vorgelegt wurde,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-0000/2005),
- A. in der Erwägung, dass die Transparenz seit der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam und dem Inkrafttreten von Artikel 255 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) zu einem grundlegenden Prinzip der Europäischen Union geworden ist und dass sie dazu dienen soll, die demokratische Natur der europäischen Organe zu stärken, den Bürgern eine engere Einbindung in Entscheidungsprozesse zu ermöglichen, den öffentlichen Verwaltungen mehr Legitimität zu verleihen, indem sie effizienter arbeiten und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern gestärkt wird, und schließlich dafür zu sorgen, dass Probleme oder Irrtümer schneller festgestellt werden können,
- B. in der Erwägung, dass der Artikel 255 EGV in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nur teilweise umgesetzt wird, da:
- die in ihr implizit enthaltene Bestimmung des Begriffs legislative Tätigkeit (Artikel 12) zu allgemein ist und zu Verwechslungen mit eher administrativen Tätigkeiten führen könnte. Darüber hinaus ist in der Verordnung nicht festgelegt, dass Rechtsvorschriften von Rat und Parlament öffentlich erörtert und angenommen werden sollten bzw. dass zusätzlich zu den legislativen Initiativen auch von den Mitgliedstaaten eingereichte Änderungsvorschläge unmittelbar zugänglich sein sollten. Auch alle vorbereitenden Dokumente sollten zugänglich gemacht werden (unabhängig davon, ob sie von den juristischen Diensten der Organe erstellt wurden), damit Entscheidungen in vollständiger Kenntnis des zu regulierenden Bereichs getroffen werden können. Darüber hinaus sind die Vorgaben für die Veröffentlichung von Legislativtexten im Amtsblatt oder die Organisation des Amtsblatts (beispielsweise im Hinblick auf die elektronische Fassung) nicht geklärt.
 - es keine klaren Regeln gibt über den Zugang zu Verwaltungsdokumenten, über den sogenannten Reflexionsspielraum, über eine bessere redaktionelle Qualität, über die Unterrichtung der Bürger über das Verfahren, das jedes beteiligte Organ anwenden

muss, über die gemeinsamen Regeln zur Archivierung von Dokumenten bzw. über den bevorzugten Zugang von Personen mit besonderen Zugangsrechten,

- unbedingt festgelegt werden muss, wie einzelne Dokumente ganz oder teilweise als vertraulich eingestuft werden können, und Vorschriften zur regelmäßigen Überprüfung dieser Einstufung erforderlich sind. Zudem widerspricht es dem Grundsatz der Demokratie, auf den die Union gegründet ist, dass das Europäische Parlament keine eindeutige Rechtsgrundlage für den Zugang zu EU-Verschlussachen hat, vor allem in Fällen, in denen auch den nationalen Parlamenten ein solcher Zugang untersagt oder beschränkt wurde. In diesem Zusammenhang müssen auch Vorkehrungen getroffen werden, damit Drittländer oder internationale Organisationen dem Rat oder der Kommission nicht verbieten können, dem Parlament Zugang zu Verschlussachen zu gewähren.
 - sich der Verwaltungsapparat (Register der Organe, Datenbanken und andere IT-Anwendungen) nach wie vor in einer Pilotphase befindet und die drei Organe nicht über einen gemeinsamen Ansatz verfügen; nicht einmal bei interinstitutionellen Verfahren existiert eine gemeinsame Linie der Organe über die Art der Verwaltung, der gemeinsamen Nutzung sowie der Speicherung der verschiedenen Dokumententypen. Trotz einiger Verbesserungen fehlt es nach wie vor eindeutig an einer Koordinierung zwischen den Organen, vor allem in Bezug auf Dokumente im Zusammenhang mit den interinstitutionellen Verfahren, so dass nicht nur einfache Bürger, sondern auch Fachleute, Forscher und die nationalen Parlamente die Orientierung verlieren.
- C. in der Erwägung, dass gegenwärtig kein Vorschlag im Sinn von Artikel 39 Absatz 2 der Geschäftsordnung ausgearbeitet wird, obwohl in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehen ist, dass die Verordnung nach drei Jahren überprüft wird, und das Parlament die Kommission mehrfach aufgefordert hat, die EU-Rechtvorschriften zur Transparenz zu verbessern und zu stärken,
1. fordert die Kommission auf, ihm auf der Grundlage von Artikel 255 des EG-Vertrags bis zum 1. März 2006 entsprechend den als Anlage beigefügten Empfehlungen einen Legislativvorschlag über „das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sowie die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen des Zugangsrechts“ zu unterbreiten;
 2. stellt fest, dass die genannten Empfehlungen mit dem Grundsatz der Subsidiarität und den Grundrechten der Bürger in Einklang stehen;
 3. vertritt die Auffassung, dass die finanziellen Auswirkungen des verlangten Vorschlags abzudecken sind durch ***;
 4. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung und die als Anlage beigefügten ausführlichen Empfehlungen der Kommission und dem Rat sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten, der Beitrittsstaaten und der Kandidatenländer zu übermitteln.

Empfehlung 1 (zu Artikel 255 EGV und Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 unter dem Blickwinkel der Verfassung)

Die Kommission muss die Bezugsvermerke und Erwägungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 eindeutiger formulieren, damit klar wird, dass Artikel 255 EGV¹, der die Rechtsgrundlage für die Verordnung darstellt:

- die wichtigste in den Verträgen vorgesehene Rechtsgrundlage für die Umsetzung der Gründungsprinzipien der Union darstellt, wie sie in Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) niedergelegt sind, wonach „die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“, sowie in Artikel 6 EUV, wonach die „Union [...] auf den Grundsätzen der [...] Demokratie [...] sowie der Achtung der Rechtsstaatlichkeit“ beruht.
- in Bezug auf Transparenz und Vertraulichkeit die zentrale Rechtsgrundlage für alle Tätigkeiten des Rates, der Kommission und des Parlaments (der drei Legislativorgane) darstellt, wenn sie nach dem EGV und dem EUV tätig werden;
- in den Geschäftsordnungen des Europäischen Parlaments², der Kommission³ und des Rates⁴ getreu und vollständig umgesetzt werden muss;
- kohärent angewandt werden muss, wenn die Organe als Gesetzgeber tätig werden (wie in Artikel 207 EGV niedergelegt) oder Rechtsvorschriften der EU und der EG umsetzen

¹ Artikel 255 EGV: „(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind. (2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt. (3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.“

² Artikel 199 EGV: „Das Europäische Parlament gibt sich seine Geschäftsordnung; hierzu sind die Stimmen der Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich.“

³ Artikel 218 Absatz 2 EGV: „Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung, um ihr ordnungsgemäßes Arbeiten und das ihrer Dienststellen nach Maßgabe dieses Vertrags zu gewährleisten. Sie sorgt für die Veröffentlichung dieser Geschäftsordnung.“

⁴ Artikel 207 Absatz 3 EGV: „Der Rat gibt sich eine Geschäftsordnung. Der Rat legt zur Anwendung des Artikels 255 Absatz 3 in seiner Geschäftsordnung die Bedingungen fest, unter denen die Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten des Rates erhält. Für die Zwecke dieses Absatzes bestimmt der Rat die Fälle, in denen davon auszugehen ist, dass er als Gesetzgeber tätig wird, damit in solchen Fällen umfassenderer Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann, gleichzeitig aber die Wirksamkeit des Beschlussfassungsverfahrens gewahrt bleibt. In jedem Fall werden, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, die Abstimmungsergebnisse sowie die Erklärungen zur Stimmabgabe und die Protokollerklärungen veröffentlicht.“

(Artikel 202 EGV)¹, unabhängig davon, welches Organ die Befugnisse überträgt oder die Vorschriften der EU/EG umsetzt.

Empfehlung 2 (zum Begriff der legislativen und nichtlegislativen Dokumente)

Die Kommission sollte nach den in Empfehlung 1 dargelegten Prinzipien die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ändern und dabei:

- a) **den Begriff „legislatives Dokument“**, d. h. gemäß der Definition in Artikel 12 Absatz 2 der gegenwärtigen Verordnung „Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind“, neu definieren, indem ein Hinweis darauf angefügt wird, dass die Bezeichnung (Rechts)Akt dem Sekundärrecht (mit direkter Rechtsgrundlage in den Verträgen) vorbehalten sein soll, insbesondere bei Annahme im Mitentscheidungsverfahren gemäß dem nach Artikel 251 EGV eingeführten Verfahren.

Die Verordnung sollte dergestalt geändert werden, dass Zugang gewährt werden muss:

- zu allen vorbereitenden Dokumenten im Zusammenhang mit einem bestimmten Entscheidungsverfahren; der Zugang sollte ab dem Zeitpunkt gewährt werden, da die betreffenden Dokumente von jedem am Entscheidungsprozess beteiligten Organ förmlich eingereicht werden;
- zu Aussprachen des Parlaments oder des Rates, wenn diese Organe als Gesetzgeber tätig werden, sowie zu den in der Aussprache behandelten Dokumenten (sofern es sich nicht um Verschlusssachen handelt, siehe Empfehlung 3);
- zur Identität des Verfassers jeder Initiative oder jedes förmlichen Änderungsantrags;
- zu wichtigen Zusatzinformationen oder Dokumenten im Zusammenhang mit den Sitzungen der Arbeitsgremien der Organe sowie zu den von den Sekretariaten der Organe vorgelegten Beiträgen (einschließlich des Juristischen Dienstes), sofern es sich nicht um rein administrative Dokumente handelt.

Die Verordnung sollte ferner die Rechtsgrundlage für die Einführung von Regeln, bewährten Methoden und interinstitutionellen Vereinbarungen sein, die eine bessere

¹ Artikel 202 EGV: „Zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrags sorgt der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten; – besitzt der Rat eine Entscheidungsbefugnis; – überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat.“

redaktionelle Qualität von Legislativtexten und die Zugänglichkeit zu den endgültigen Legislativtexten gewährleisten, beispielsweise Regeln für

- das Verfassen von Rechtsakten,
- ihre Veröffentlichung in elektronischer Form im Amtsblatt und
- die Konsolidierung der Basistexte mit ihren Änderungsrechtsakten.
- In der Verordnung sollten deshalb das Format des Amtsblatts, die Regeln für die Mehrsprachigkeit und die Aufgabe des Amts für Veröffentlichungen festgelegt werden.

- b) **den Begriff „nichtlegislatives Dokument“** definieren als Dokument im Zusammenhang mit Verfahren für die Umsetzung von Rechtsakten oder delegierte Rechtsakte (unabhängig davon, welche Organe daran beteiligt sind) sowie in jedem Fall als Dokument im Zusammenhang mit nicht rechtlich bindenden Akten. In solchen Fällen muss es möglich sein, weniger strenge Regeln in Bezug auf die Transparenz anzuwenden, da es sich um Verwaltungsdokumente handelt.

Jedes Organ macht das Verfahren öffentlich, nach dem solche nichtlegislativen Dokumente behandelt werden, und gibt an, wann und unter welchen Bedingungen Interessierte an dem jeweiligen Verfahren teilnehmen können und die Öffentlichkeit Zugang zu den Dokumenten erhalten kann.

Die Organe geben ferner eindeutig an, welche ihrer Dienststellen an den Verwaltungsverfahren beteiligt sind, wie die Dokumente aufbewahrt werden, sowohl vorläufig als auch dauerhaft, und wie der Zugang zu ihnen möglich ist.

- c) **den Begriff „ordnungspolitisches Dokument“** definieren als Dokument im Zusammenhang mit ordnungspolitischen Maßnahmen zur Vervollständigung und Umsetzung der primären und sekundären Rechtsvorschriften (unabhängig davon, ob vom Rat angenommen oder an die Kommission übertragen); diese Dokumente sollten *mutatis mutandis* unter denselben Bedingungen zugänglich sein, wie sie für Legislativdokumente gelten (z. B. sollte der Zugang bei Komitologieverfahren ab dem Zeitpunkt gewährleistet werden, da der Entwurf der Maßnahme förmlich bei einem Ausschuss eingereicht wird). In gleicher Weise sollte Zugang zu den relevanten ergänzenden Dokumenten gewährt werden (z. B. zu Tagesordnungen, Protokollen und Abstimmungsergebnissen des Ausschusses).

Empfehlung 3 (zu den vertraulich zu behandelnden Dokumenten)

Da die „aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen“ (Artikel 255 EGV), auf Grund derer der Zugang zu Dokumenten oder Teilen davon verzögert oder untersagt werden kann, in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gegenwärtig nicht eindeutig definiert sind, sollte die Kommission insbesondere die Artikel 4 und 9 der Verordnung ändern und dabei eindeutiger festlegen, auf welcher Grundlage oder anhand welcher objektiver

Kriterien einzelne Dokumente als vertraulich einzustufen oder mit Zugangsbeschränkungen zu versehen sind, um grundlegende Interessen der EU zu schützen. Unter Berücksichtigung bewährter Methoden in den Mitgliedstaaten sollte die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auch genaue Regeln für folgende Punkte enthalten:

- Gewährleistung, dass Dokumente nicht missbräuchlich als vertraulich eingestuft werden, und
- angemessene Kontrolle durch das Europäische Parlament (demokratische parlamentarische Kontrolle).

Ferner sollte eindeutig festgelegt werden, dass bilaterale Vereinbarungen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen den Rat oder die Kommission nicht daran hindern können, dem Europäischen Parlament vertrauliche Informationen zu übermitteln (insbesondere wenn die jeweiligen Dokumente nicht für die nationalen Parlamente verfügbar sind, weil es sich um EU-Dokumente handelt).

Empfehlung 4 (zum Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen/Dokumenten)

Unter Berücksichtigung des Grundsatzes nach Artikel 296 EGV, wonach „ein Mitgliedstaat [...] nicht verpflichtet [ist], Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht“, sollte die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001

- das Recht der Mitgliedstaaten einschränken, den Zugang zu ihren Beiträgen/Änderungsvorschlägen in Legislativverfahren bzw. ordnungspolitischen Verfahren zu beschränken;
- vollständigen Zugang zu Informationen gewähren, die der Kommission zu Belangen der Umsetzung von Rechtsvorschriften der EG/EU übermittelt werden, und zwar solange kein Verfahren vor dem Gerichtshof eingeleitet wurde.

Empfehlung 5 (zu den praktischen Modalitäten bei der Gewährung des Zugangs für die Bürger)

Angesichts der Erfahrungen, die in den ersten vier Jahren der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gewonnen wurden, sollte die Kommission bei der Änderung der Verordnung einen kohärenten Vorschlag für folgende Aspekte vorlegen:

- es ist zu gewährleisten, dass der Zugang zu allen vorbereitenden Dokumenten im Zusammenhang mit Legislativverfahren oder ordnungspolitischen Verfahren (siehe Empfehlung 2) von einer Stelle aus und in klarer und strukturierter Weise erfolgen kann;
- die Register der Organe müssen neu organisiert werden, und zwar durch die Einrichtung einer gemeinsamen Schnittstelle, so dass der Bürger/Nutzer in den drei Registern die gleichen Funktionen vorfindet;

- es sind gemeinsame Regeln für die Archivierung von Dokumenten, die Vermeidung von Doppelungen und die Gewährleistung der Echtheit der verschiedenen Fassungen festzulegen;
- die Arbeitsabläufe der Organe und – wenn erforderlich – die Möglichkeiten des Zugangs zu den Dokumenten sind in klarer und verständlicher Form darzustellen;