EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2007/2154(INI)

6.10.2008

ENTWURF EINES BERICHTS

über den Jahresbericht über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Parlaments
(2007/2154(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Marco Cappato

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Jahresbericht über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Parlaments
(2007/2154(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf den EG-Vertrag, insbesondere auf Artikel 254 über die Pflicht, Rechtsakte zu veröffentlichen, und Artikel 255 Absatz 2 über das Recht der Bürgerinnen und Bürger und der Gebietsansässigen in der EU auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission,

– unter Hinweis auf den EG-Vertrag, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 3 über die Pflicht des Rates, in seiner Geschäftsordnung die Bedingungen festzulegen, unter denen die Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten des Rates hat,

– unter Hinweis auf den EU-Vertrag, insbesondere auf Artikel 1 (Grundsatz der Transparenz als einer der allgemeinen Grundsätze der Union), Artikel 6 (Demokratie), Artikel 28 Absatz 1 und Artikel 41 Absatz 1 (Anwendung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen),

– unter Hinweis auf die Artikel 10 und 16 des Vertrags über die Europäische Union in deren durch den Vertrag von Lissabon geänderten Fassung und die Artikel 15 und 298 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

– unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere ihre Artikel 41 (Recht auf eine gute Verwaltung) und 42 (Recht auf Zugang zu Dokumenten),

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission[1],

– in Kenntnis der Rechtssprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) und des Gerichts erster Instanz über den Zugang zu Dokumenten, insbesondere der jüngsten Urteile des Gerichts erster Instanz in Sachen Bavarian Lager Co. Ltd gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Rechtssache T-194/04) und des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Königreich Schweden und Maurizio Turco gegen den Rat der Europäischen Union (verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P (das „EuGH-Urteil in der Rechtssache „Turco“”),

– unter Hinweis auf die Tätigkeiten und Dokumente des Europäischen Bürgerbeauftragten sowie des Europäischen Datenschutzbeauftragten betreffend den Zugang zu Dokumenten,

– unter Hinweis auf die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat vom 20. November 2002 über den Zugang des Europäischen

[1] ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik[1],

– in Kenntnis des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. April 2008 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (KOM(2008)0229),

– in Kenntnis des Entwurfs eines Übereinkommens des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten,

– unter Hinweis auf die mündlichen Anfragen des Europäischen Parlaments an den Rat und an die Kommission betreffend die Durchführung des EuGH-Urteils in der Rechtssache „Turco",

– unter Hinweis auf die Jahresberichte 2006 des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments über den Zugang zu Dokumenten sowie auf Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001,

– gestützt auf Artikel 45 und Artikel 97 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-0000/2008),

A. in der Erwägung, dass Demokratien, deren Grundlage das Rechtsstaatsprinzip ist, an den Grundsatz der Öffentlichkeit von Vorschriften, die die Bürgerinnen und Bürger berühren, gebunden sind, woraus sich für die Organe die Pflicht zur Offenheit und Transparenz ergibt, insbesondere in ihrem Entscheidungsprozess, so dass die Sitzungen, Beratungen und Abstimmungen demokratischer Legislativorgane öffentlich abgehalten werden und auch Gesetzesvorlagen und mit ihnen zusammenhängende Texte verfügbar sind,

B. in der Erwägung, dass zur Gewährleistung der Verantwortlichkeit und Legitimität eines demokratischen politischen Systems die Bürgerinnen und Bürger ein Recht darauf haben, zu wissen:

  – wie ihre Vertreter handeln, nachdem sie in öffentliche Gremien gewählt oder ernannt wurden oder sobald sie den Mitgliedstaat auf europäischer oder internationaler Ebene vertreten (Grundsatz der Verantwortlichkeit);

  – wie der Entscheidungsprozess funktioniert (einschließlich der Dokumente, Änderungsanträge, Zeitpläne, Beteiligten, Abstimmungsverhalten usw.);

  – wie die öffentlichen Mittel zugewiesen und ausgegeben werden und mit welchen Ergebnissen (Grundsatz der Rückverfolgbarkeit der Mittel);

C. in der Erwägung, dass die internationale Gemeinschaft und die Europäische Union auf der Grundlage der Erfahrungen ihrer Mitgliedstaaten Schritt für Schritt ein wirkliches „Recht

[1] ABl. C 298 vom 30.11.2002, S. 1.

auf Zugang zu Dokumenten“ und ein „Recht auf Information“ anerkannt haben, welches sich auf die Grundsätze der Demokratie, Öffentlichkeit, Transparenz und Offenheit stützt,

D. in der Erwägung, dass die quantitativen Daten in den Jahresberichten über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 durch die Organe nahe legen, dass der Zugang zu Dokumenten in mehr Fällen gewährt wurde (allgemeiner Rückgang der Zahl und Quote der Ablehnungen), wobei sich die Gründe für die Ablehnung von Organ zu Organ unterscheiden (der wichtigste Grund ist der Schutz des Entscheidungsprozesses), und dass die Kommission und das Parlament keine sensiblen Dokumente in ihre Register aufgenommen haben, während der Rat 79 von 409 sensiblen Dokumenten in sein Register aufgenommen hat; in der Erwägung, dass eine qualitative Auswertung eindeutig zeigt, dass einige Bestimmungen dieser Verordnung Anlass zu unterschiedlichen Auslegungen hinsichtlich ihrer ordnungsgemäßen Anwendung gegeben haben, weshalb sich Bürgerinnen und Bürger an den Bürgerbeauftragten und an den EuGH gewandt haben,

E. in der Erwägung, das der Rat in seinen Dokumenten nicht systematisch die Referenznummer des Legislativverfahrens angibt, so dass es schwierig ist, ein Dokument mit einem Verfahren in Verbindung zu bringen, und Dokumente entweder zu „Sitzungsdokumenten“ abwertet, die nicht registriert sind, oder sie als „diplomatische“ Dokumente behandelt und dadurch den Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf Zugang zu Dokumenten nimmt,

F. in der Erwägung, dass das Internet sich zu dem Hauptinstrument entwickelt hat, mit dem die Bürgerinnen und Bürger Einsicht in Dokumente der EU nehmen, und die Anzahl der von den Organen online zur Verfügung gestellten Dokumente zugenommen hat, weshalb es nunmehr erforderlich ist, die Nutzerfreundlichkeit der Websites der EU-Organe und EU-Dokumente sowie ihre Vernetzung zu verbessern und ein einziges EU-Portal für den Zugang zu allen Dokumenten, Verfahren, Organen und Einrichtungen der EU zu schaffen,

G. in der Erwägung, dass die EU-Organe nun weitere Maßnahmen zur Herstellung größerer Transparenz, Offenheit und mehr Demokratie ergreifen sollten, indem sie sich für einen „Freedom of Information Act“ (Rechtsakt über die Informationsfreiheit) der EU einsetzen, da die Öffentlichkeit auf einige Mängel bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 aufmerksam wurde, nunmehr jüngste Urteile analysiert und von den Organen dringend durchgeführt werden müssen und die Kommission ihren Vorschlag für eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgelegt hat,

1. betont, dass der Europäische Gerichtshof in seiner Grundsatzentscheidung in der Rechtssache Turco zu dem Schluss kommt, dass *„die Verordnung (EG) Nr.1049/2001 grundsätzlich eine Verpflichtung zur Verbreitung der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu Gesetzgebungsverfahren aufstellt“*[1] und dass das Gericht in diesem Urteil zu folgenden Schlussfolgerungen gelangt:

   – das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe leitet sich aus dem demokratischen Charakter dieser Organe ab, wie in Erwägung 4 und Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 niedergelegt;

[1] Randnummer 68 des EuGH-Urteils in der Rechtssache Turco.

– die in dieser Verordnung enthaltenen Ausnahmen (wie etwa der Schutz des Entscheidungsprozesses) müssen streng ausgelegt und gegen das überwiegende öffentliche Interesse an der Verbreitung abgewogen werden, da diese mit Demokratie, der stärkeren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Entscheidungsprozess, der Legitimität der Verwaltung, der Effektivität und der Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zusammenhängt[1];

– diese Schlussfolgerungen sind noch wichtiger, wenn die Organe in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber handeln[2];

– die Offenheit in Bezug auf verschiedene Ansichten zu einem Rechtsakt (und seiner Rechtsmäßigkeit) trägt dazu bei, *„den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu verleihen und deren Vertrauen zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern“*[3];

– das betreffende Organ muss die Verweigerung substantiiert begründen[4];

– die Ausnahme gilt nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist[5];

2. betont, dass das oben genannte Urteil des EuGH den Grundsatz in der EU weiter stärkt, wonach demokratische Organe auf der Grundlage von Artikel 6 des EU-Vertrags und der Artikel 254 und 255 des EG-Vertrags die Pflicht haben, die Öffentlichkeit ihrer Tätigkeit, Dokumente und Beschlüsse zu gewährleisten, was eine Voraussetzung für ihre Rechtsmäßigkeit, Legitimität und Verantwortlichkeit ist, und dass Dokumente infolgedessen veröffentlicht werden und auf jeden Fall zugänglich sein müssen und dass jede Ausnahme von diesem Grundsatz begrenzt und eng ausgelegt werden sollte;

3. fordert alle EU-Organe nachdrücklich auf, die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Lichte der jüngsten Rechtssprechung und insbesondere der Rechtssache „Turco“ in allen ihren Auswirkungen (Veröffentlichung von Stellungnahmen/Gutachten des Juristischen Dienstes, enge Auslegung von Ausnahmeregelungen, Verpflichtung zur Vorlage einer

---

[1] Ein Dokument, welches einer Ausnahme unterliegen könnte (wie etwa ein „Rechtsgutachten”) wird auf seinen Inhalt geprüft, um zu bewerten, welche Teile von ihm der Ausnahme unterliegen. Die mit der Verbreitung verbundenen Risiken müssen „angemessen absehbar und nicht rein hypothetisch sein”; ein Abwägen eines solchen Risikos gegen „das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments [...] und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich [...] aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System”.

[2] Da die *„Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, [...] eine Voraussetzung dafür [ist], dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können“* , Randnummer 46 des Urteils des EuGH in der Rechtssache Turco, und das in der Verordnung 1049/2001 unterstrichene überwiegende öffentliche Interesse darin zu sehen ist, *„dass die Verbreitung von Dokumenten, [...] die bei der Diskussion über Gesetzesvorschläge aufgeworfen werden, geeignet ist, die Transparenz und Öffentlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens und die Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens zu erhöhen und das demokratische Recht der europäischen Bürger [...] zu stärken",* Randnummer 67 des Urteils des EuGH in der Rechtssache Turco.

[3] Randnummer 59 des EuGH-Urteils in der Rechtssache Turco.

[4] Randnummer 69 des EuGH-Urteils in der Rechtssache Turco.

[5] Randnummer 70 des EuGH-Urteils in der Rechtssache Turco.

detaillierten Begründung der Ablehnung, usw.) anzuwenden, und fordert den Rat ferner auf, die Öffentlichkeit aller Dokumente und Informationen, einschließlich der Identität der Delegationen der Mitgliedstaaten im Rat sowie in seinen Arbeitsgruppen, zu gewährleisten, da die Schlussfolgerungen des EuGH betreffend die Tatsache, dass das Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz schwerer wiegt als die Ausnahme zugunsten des Schutzes des Entscheidungsprozesses, da verschiedene Ansichten zu einem legislativen Rechtsakt eine größere Legitimität der Organe ermöglichen, auch in diesem Fall gelten;

4. vertritt die Ansicht, dass das Parlament in Bezug auf Öffentlichkeit, Transparenz und Offenheit in der EU eine Vorreiterrolle spielen sollte und dass es daher vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 einen besonderen Aktionsplan auf den Weg bringen sollte, um sicherzustellen, dass, insbesondere auf seiner Website, mehr und leicht zugängliche Informationen zur Verfügung gestellt werden über

   – die Aktivitäten der MdEP, ihre Beteiligung und Anwesenheit bei parlamentarischen Arbeiten in absoluten, relativen und Prozentzahlen, die verfügbar und auch über Suchkriterien für die Bürgerinnen und Bürger zugänglich sind[1];

   – die Tätigkeiten des Parlaments im Plenum und in den Ausschüssen: die Legislative Beobachtungsstelle sollte verbessert werden, indem Bezugnahmen auf und Links zu allen einschlägigen Dokumenten aufgenommen werden[2]; die Arbeiten der Ausschüsse sollten wie die Arbeiten des Plenums auf die Website des Parlaments übertragen und auch aufgezeichnet sowie für die Bürgerinnen und Bürger verfügbar und über Suchkriterien zugänglich gemacht werden;

   – die Vergütungen und Ausgaben der MdEP im Einklang mit der Ansicht des Europäischen Bürgerbeauftragten zu der Tatsache, dass der Zugang zu Informationen auch für solche Daten gelten sollte[3];

   und fordert die Mitgliedstaaten, die nationalen Parlamente sowie andere gewählte Gremien auf, desgleichen zu tun, indem sie ein Register der Aktivitäten der Parlamente und der Parlamentarier einrichten;

---

[1] Wie etwa: wie viele Tage jedes MdEP im Europäischen Parlament anwesend war und wo es unterzeichnet und/oder abgestimmt hat sowie wann und wie namentliche Abstimmungen im Plenum und in den Ausschüssen stattfinden; an welchen Sitzungen der institutionellen Gremien es teilgenommen hat: Plenum und/oder Ausschuss und/oder Delegation usw.; ferner sollten auch Daten über Suchkriterien verfügbar sein wie etwa Name des MdEP / Plenum / Ausschuss / Delegation / Stimmen / Anwesenheit / Tag / Monat / Jahr / Wahlperiode / usw., und Links zu dieser Website sollten auf den Websites der MdEP und auf anderen einschlägigen Websites enthalten sein; neben diesen Informationen sollten die Websites der MdEP den Namen der Assistenten, abgegebene Stellungnahmen, im Ausschuss und im Plenum eingereichte Änderungsanträge zu Berichten und anderen Rechtsakten, Erklärungen zur Abstimmung, Audio-Video-Aufzeichnungen der Redebeiträge usw. aufweisen.

[2] Verfahren und Dokumente im Ausschuss wie den ersten Bericht und Änderungsanträge, Stellungnahmen von anderen Ausschüssen, Stellungnahmen des Juristischen Dienstes, im Plenum eingereichte Änderungsanträge, namentliche Abstimmungen, interinstitutionelle Schreiben, insbesondere betreffend Legislativverfahren auf Ausschussebene und im Plenum, usw.

[3] Entwurf einer Empfehlung des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament in der Beschwerde 3643/2005/(GK)WP.

5. fordert die Kommission eindringlich auf, der Empfehlung des Europäischen Bürgerbeauftragten (Beschwerde 3208/2006/GG) nachzukommen, nach der sie in das in Artikel 11 [der Verordnung (EG) Nr. 1049/01] vorgesehene Register Bezugnahmen auf alle in ihrem Besitz befindlichen Dokumente im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a aufnehmen sollte, soweit dies noch nicht geschehen ist;

6. ist der Auffassung, dass die EU-Organe ein einziges EU-Register/-Portal für Informationen und Dokumente einrichten sollten, welches es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen sollte, ein bestimmtes Verfahren zu verfolgen und Zugang zu den mit ihm im Zusammenhang stehenden Dokumenten zu haben[1]; ein solcher Plan sollte mit der Vereinfachung und Vervollständigung ihrer Register und Websites und der Vernetzung zwischen den Organen beginnen und sie letztlich in einem einzigen EU-Portal miteinander vereinen; fordert, dass vor dem Begin der nächsten Wahlperiode des Parlaments ein interinstitutioneller täglicher Bulletin über Folgemaßnahmen geschaffen wird, in dem Informationen und Dokumente zusammengestellt sind, die sich auf die legislativen und nichtlegislativen Tätigkeiten und die Tagesordnungen der EU beziehen, wie dies im Projekt Transparenz im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (TRANS-JAI) geplant war, welches sich auf eine Interinstitutionelle Vereinbarung im Jahr 2004 stützte und leider noch nicht funktionsfähig ist;

7. fordert die EU-Organe auf, dafür Sorge zu tragen, dass wenigstens zu Beginn der nächsten Wahlperiode des Parlaments

   – auf allen vorbereitenden Dokumenten die Referenznummer des Legislativverfahrens vermerkt ist;

   – alle Tagesordnungen und Beratungsergebnisse des Rates und der an den Vorbereitungsarbeiten beteiligten Gremien einen klaren Hinweis auf die zugrunde liegenden Dokumente enthalten und sie rechtzeitig im Register des Rates vermerkt und veröffentlicht werden (einschließlich Tagungsunterlagen);

   – vor dem Hintergrund, dass der Grundsatz der Transparenz eng mit dem Grundsatz einer guten Verwaltung verbunden ist, wie er vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission in Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt wurde, die Bürgerinnen und Bürger auf faire und transparente Weise informiert werden über den Organisationsplan der EU-Organe - durch Angabe der Zuständigkeitsbereiche ihrer internen Referate -, die internen Arbeitsabläufe und empfohlenen Fristen für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Angelegenheiten, die Dienststellen, an die sich die Bürgerinnen und Bürger wenden sollten, um Unterstützung und Auskünfte zu erhalten und ihre verwaltungsrechtlichen Ansprüche geltend zu machen;

8. fordert die Organe auf, größere Transparenz bei Ausschussverfahren sowie bei Vereinbarungen für die erste Lesung, die zwischen den Organen in Mitentscheidungsverfahren ausgehandelt werden (so genannte „Triloge“), sicherzustellen

[1] Wie etwa den ursprünglichen Vorschlag, Sitzungsprotokolle, Berichte, Änderungsanträge, Abstimmungen, Abstimmungsergebnisse, Aussprachen, geltende Texte, Umsetzung in den Mitgliedstaaten, Evaluierungsberichte, usw.

und zu gewährleisten, dass interinstitutionelle Vereinbarungen umfassend mit den Pflichten zu Öffentlichkeit, Transparenz und Offenheit in Legislativverfahren im Einklang stehen, wobei eine parlamentarische Versammlung einbezogen wird, die rechtlich verpflichtet ist, öffentliche Sitzungen abzuhalten und die geprüften Dokumente zu veröffentlichen;

9. ist der Überzeugung, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen eine Verpflichtung der Organe beinhaltet, insbesondere bei der Behandlung von Legislativvorhaben oder internationalen Verträgen (beispielsweise die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA im Bereich der Freiheit der Sicherheit und des Rechts, von Fluggastdatensätzen und des Datenschutzes) oder Ernennungsverfahren (beispielsweise die Ernennung des Direktors der Agentur für Grundrechte), alle sachdienlichen Dokumente und Informationen auszutauschen, sogar sensible oder vertrauliche, und dass die derzeitigen Verfahren dringend verbessert werden sollten;

10. lobt die Arbeit des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Herstellung größerer Transparenz der EU-Organe und teilt die gemeinsam mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Ausdruck gebrachten Ansichten betreffend das Gleichgewicht zwischen dem Datenschutz und dem Recht auf Privatsphäre gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2012 und der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über das Recht auf Zugang zu Dokumenten; ersucht den Europäischen Bürgerbeauftragten, einen Bericht über den Zugang zu Dokumenten für das neu gewählte Parlament zu erstellen, in dem auf die in diesem Bericht aufgeworfenen Fragen eingegangen wird;

11. fordert die EU-Organe auf, auf der Grundlage der derzeit vorgeschlagenen Überprüfung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auf einen „Freedom of Information Act“ (Rechtsakt über die Informationsfreiheit) der EU hinzuarbeiten;

12. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Bürgerbeauftragten und dem Europarat zu übermitteln.