EURÓPAI PARLAMENT

2004 *2009*

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

2007/2154(INI)

6.10.2008

JELENTÉSTERVEZET

a parlamenti dokumentumok nyilvános hozzáféréséről szóló éves jelentésről
(2007/2154(INI))

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Marco Cappato

PR_INI

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY 3

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

a parlamenti dokumentumok nyilvános hozzáféréséről szóló éves jelentésről (2007/2154(INI))

Az Európai Parlament,

– tekintettel az EK-Szerződésre, és különösen a jogi aktusok közzétételére vonatkozó 254. cikkére és az uniós polgároknak és lakosoknak az európai parlamenti és tanácsi dokumentumokhoz való hozzáférési jogára vonatkozó 255. cikk (2) bekezdésére,

– tekintettel az EK-Szerződésre, és különösen a tanácsi dokumentumok nyilvános hozzáférhetőségére vonatkozó feltételek tanácsi eljárási szabályzatában történő meghatározására irányuló kötelezettségről szóló 207. cikk (3) bekezdésére,

– tekintettel az EU-Szerződésre, és különösen az 1. cikkre (az Unió egyik általános elveként a nyíltság elve), a 6 cikkre (demokrácia), a 28. cikk (1) bekezdésére és a 41. cikk (1) bekezdésére (a közös kül- és biztonságpolitikára illetve bűnügyekben a rendőri és igazságügyi együttműködésre vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférési jog),

– tekintettel a Lisszaboni Szerződés által módosított Európai Uniót létrehozó Szerződés 10. és 16. cikkére, és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 15. és 298. cikkére,

– tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára, és különösen annak 41. cikkére (a megfelelő ügyintézéshez való jog) és a 42. cikkére (a dokumentumokhoz való hozzáférés joga),

– tekintettel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre[1],

– tekintettel az Európai Közösségek Bíróságának és Elsőfokú Bíróságának a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó esetjogára, különösen az Elsőfokú Bíróság T-194/04. sz. Bavarian Lager Co. Ltd kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítéletére és az Európai Bíróság C-39/05 és C-52/05. sz. Svéd Királyság és Maurizio Turco kontra Európai Unió Tanácsa összevont ügyben hozott ítéletére (a „Turco ügyben hozott európai bírósági ítélet”),

– tekintettel a dokumentumokhoz való hozzáférés kérdésében az Európai Ombudsman és az Európai Adatvédelmi Biztos tevékenységére és dokumentumaira,

– tekintettel az Európai Parlament által a Tanácsnak a biztonság- és védelempolitika területével kapcsolatos minősített információihoz való hozzáférésről szóló 2002. november 20-i, az Európai Parlament és a Tanács közötti intézményközi megállapodásra[2],

– tekintettel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való

[1] HL L 145., 2001.5.31., 43. o.
[2] HL C 298., 2002.11.30., 1. o.

nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2008. április 30-i bizottsági javaslatra (COM(2008)0229),

– tekintettel a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló európa tanácsi egyezmény tervezetére,

– tekintettel az Európai Parlamentnek a Tanácshoz és a Bizottsághoz intézett szóban megválaszolandó kérdésére az Európai Bíróság Turco ügyben hozott ítéletének végrehajtásáról,

– tekintettel a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament dokumentumokhoz való hozzáféréséről szóló 2006. évi jelentéseire, valamint az 1049/2001/EK rendelet 17. cikkére,

– tekintettel eljárási szabályzata 45. cikkére és 97. cikkének (7) bekezdésére,

– tekintettel az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentésére (A6 0000/2008),

A. mivel a jogállamiságon alapuló demokráciákat kötelezi a polgárokra vonatkozó szabályok nyilvánosságának elve, amely magában foglalja az intézmények és különösen azok döntéshozatali folyamata tekintetében a nyitottság és az átláthatóság kötelezettségét, amelynek értelmében a demokratikus jogalkotási szervek ülései, vitái és szavazásai nyilvánosak, míg a jogszabályok és a kapcsolódó szövegek tervezetei szintén hozzáférhetőek,

B. mivel a polgároknak a demokratikus politikai rendszer elszámoltathatóságának és legitimitásának biztosítása érdekében joguk van ahhoz, hogy megismerjék:

  – a képviselőjének megválasztását vagy a köztestületekbe való kinevezését követő, valamint az európai és nemzetközi képviseleti szinten tanúsított magatartását (elszámoltathatóság elve),

  – a döntéshozatali folyamat működését (beleértve többek között a dokumentumokat, módosításokat, időterveket, az érintett szereplőket, a leadott szavazatok),

  – a közpénzek elosztásának és elköltésének módját valamint annak eredményét (a források nyomon követhetőségének elve),

C. mivel a nemzetközi közösség és az Európai Unió a tagállamainak tapasztalatai alapján egyre inkább elismeri a demokrácia, nyilvánosság, átláthatóság és a nyitottság elveit alapul véve a dokumentumokhoz való hozzáféréshez és a tájékoztatáshoz való valódi jogosultságot,

D. mivel az intézményeknek az 1049/2001/EK rendelet alkalmazására vonatkozó éves jelentéseiben szereplő adatmennyiség arra utal, hogy a dokumentumokhoz több esetben biztosítottak hozzáférést (általában az elutasítások arányának és számának csökkenése), míg az elutasítások indokolásai intézményenként eltérőek (az elsődleges indok a döntéshozatali folyamat védelme), illetve hogy a Bizottság és a Parlament nem iktatott be

a nyilvántartásába minősített dokumentumokat, míg a Tanács nyilvántartásában szereplő 409 dokumentumból 79-et minősítettként iktatott be; mivel a minőségi elemzésből úgy tűnik, hogy e rendelet egyes rendelkezései eltérő értelmezésre adnak lehetőséget a helyes alkalmazás tekintetében, ami miatt a polgárok az Ombudsmanhoz és az Európai Bírósághoz fordultak,

E. mivel a Tanács nem illeszti be módszeresen a jogalkotási eljárási hivatkozásokat dokumentumaiba, azáltal megnehezítve a dokumentumok eljáráshoz társítását vagy leminősíti a dokumentumokat ülésdokumentumokká, amelyeket nem jegyez be, vagy diplomáciai dokumentumként kezeli őket, semmissé téve a polgárok hozzáférési jogait,

F. mivel az internet vált a polgárok számára az uniós dokumentumok megtekintésének fő eszközévé, míg az intézmények által internetes úton elérhetővé tett dokumentumok száma emelkedett, ami jelenleg igényli az uniós intézmények és a dokumentumok honlapjának felhasználóbarátabbá tételét, azok összekapcsolását és az egységes európai uniós ügyfélkapu létrehozását valamennyi uniós dokumentum, eljárás és intézmény számára,

G. mivel az uniós intézményeknek jelenleg további lépéseket kellene tennie az átláthatóság, nyitottság és demokrácia erősítése érdekében az „európai uniós tájékoztatás szabadsága jogszabály" létrehozása révén, mivel az 1049/2001/EK rendelet alkalmazásában számos hiányosság került a nyilvánosság tudomására, az intézményeknek meg kell vizsgálni a közelmúlt bírósági döntéseit és sürgősen végre kell hajtani azokat, míg a Bizottság javaslatot készített az 1049/2001/EK rendelet felülvizsgálatára,

1. hangsúlyozza, hogy az Európai Bíróság Turco ügyben hozott mérföldkő-fontosságú ítélete arra a következtetésre jutott, *„hogy az 1049/2001 rendelet főszabályként kötelezővé teszi a Tanács Jogi Szolgálata által a jogalkotási folyamatra vonatkozóan összeállított vélemények közzétételét"*[1] valamint, hogy a Bíróság ezen ítéletben az alábbi következtetésekre jutott:

   – a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkopó joga ezen intézmények demokratikus jellegéből származik, az 1049/2001/EK rendelet (4) preambulumbekezdése és 1. cikke rendelkezéseinek értelmében,

   – a rendeletben szereplő kivételeket (mint például a döntéshozatali folyamat védelmét) szigorúan kell értelmezni és azoknak egyensúlyban kell állniuk a közzétételhez fűződő nyomós közérdekkel, ami összefügg a demokráciával, a polgárok a döntéshozatali folyamatba való szorosabb bevonásával, a közigazgatás legitimitásával, a hatékonysággal és a polgároknak való elszámoltathatósággal[2],

[1] az Európai Bíróság által a Turco ügyben hozott ítélet 68. pontja

[2] A kivétel alá tartozó dokumentumok (például a „jogi vélemények") tartalmát meg kell vizsgálni annak kiértékelésére, hogy mely részeire vonatkozik a kivétel; a közzétételhez kapcsolódó kockázatoknak „ésszerűen előre láthatónak és nem csupán elméletinek" kell lennie; az egyensúly az ilyen kockázatok és a „dokumentum hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek között, tekintettel azokra az előnyökre, amelyek ... a nagyobb nyitottságból származnak, vagyis hogy a polgárok még inkább részt vehetnek a döntéshozatali eljárásban,

– ezen következetések még fontosabbak, amennyiben az intézmény jogalkotási hatáskörében jár el[1],

– egy jogalkotási aktus (és annak legalitása) tekintetében a különböző nézetekre vonatkozó nyitottság *„– a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul az intézményeknek az európai polgárok vonatkozásában fennálló nagyobb legitimitásához, valamint az európai polgárok bizalmának növeléséhez”*[2].

– az intézménynek közzététel megtagadását részletesen indokolnia kell[3];

– a kivételek csak azon időtartamra érvényesek, amely során a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt[4];

2. hangsúlyozza, hogy az Európai Bíróság fent hivatkozott ítélete tovább erősíti az Európai Unióban azon elvet, amelynek értelmében a demokratikus intézmények kötelessége a tevékenységük, dokumentumaik és határozataik nyilvánosságának biztosítása, ami az EU-Szerződés 6. illetve az EK-Szerződés 254. és 255. cikke alapján legalitásuk, legitimitásuk és elszámoltathatóságuk feltétele, valamint hogy ennek következtében a dokumentumokat közzé kell tenni, és azoknak minden esetben hozzáférhetőnek kell lennie, illetve ezen elv alól bármilyen kivételt korlátozni kell és szigorúan kell értelmezni;

3. felhív sürgősen minden uniós intézményt, hogy a közelmúlt európai bírósági esetjoga, különösen a Turco-ügy alapján alkalmazza az 1049/2001/EK rendeletet minden vonatkozásában (például a jogi szolgálat véleményeinek közzététele, a kivételek szigorú értelmezése, a közzététel megtagadásának részletes indokolása), és felhívja a Tanácsot továbbá, hogy biztosítsa a valamennyi dokumentum és információ nyilvánosságát, beleértve a Tanácsban és a Tanács munkacsoportjaiban a tagállamok küldöttségeinek összetételét, mivel a Bíróság következtetései szintén alkalmazandók azon tekintetben, hogy a döntéshozatali folyamat védelmére vonatkozó kivétel súlyát meghaladja a nyitottsághoz fűződő közérdek, mivel a jogalkotási aktusra vonatkozó eltérő álláspontok növelik az intézmények legitimitását;

4. úgy véli, hogy a Parlamentnek az Unióban a nyilvánosság, az átláthatóság és nyitottság élére kell állnia, illetve, hogy a 2009-es parlamenti választásokat megelőzően egy rendkívüli kampány kell indítani annak biztosítása érdekében, hogy bővebb és könnyebben elérhető tájékoztatást biztosítson az alábbiakról:

---

valamint biztosítva van a polgárok számára a közigazgatás nagyobb legitimációja, hatékonysága és felelőssége a demokratikus rendszerben.”

[1] Mivel *„annak lehetősége ugyanis, hogy az állampolgárok megismerjék a jogalkotási tevékenységek alapjait, a demokratikus jogaik tényleges gyakorlásának feltételét képezi.”*, a Turco ügyben hozott ítélet 46. pontja. valamint, hogy az 1049/2001/EK rendeletben kiemelt *„nyomós közérdeket képez az a körülmény, ha a ... dokumentumok közzététele növelheti az átláthatóságot és a jogalkotási folyamat nyitottságát, valamint megerősítheti az európai polgárok azon demokratikus jogát, hogy ellenőrizzék mindazon információkat, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak”*, lásd a Turco ügyben hozott ítélet 67. pontját.

[2] az Európai Bíróság által a Turco-ügyben hozott ítélet 59. pontja

[3] az Európai Bíróság által a Turco-ügyben hozott ítélet 69. pontja

[4] az Európai Bíróság által a Turco-ügyben hozott ítélet 70. pontja

– az európai parlamenti képviselők tevékenységéről, a parlamenti munkában való részvételükről és jelenlétükről, abszolút, relatív és százalékos arányban, a polgárok számára többek között keresési kritériumok alapján is elérhető módon[1],

– a parlament tevékenységéről a plenáris és a bizottsági üléseken; a jogalkotási figyelőt tovább kéne fejleszteni, és be kellene építeni az összes vonatkozó dokumentumra való hivatkozásokat linkekkel együtt[2]; a parlament tevékenységét a Parlament honlapján ugyanúgy közzé kell tenni, mint a plenáris tevékenységet, továbbá azt rögzíteni kellene, és a keresési kritériumok alapján a polgárok részére hozzáférhetővé tenni,

– az európai parlamenti képviselők jutatásairól, az Európai Ombudsman álláspontjával összhangban azzal összefüggésben, hogy a tájékoztatáshoz való jog az ilyen jellegű adatokra is alkalmazandó[3],

felhívja továbbá a tagállamokat, a tagállami parlamenteket és más választott szerveket, hogy a parlamentek és a parlamenti képviselők tevékenységére vonatkozó nyilvántartás létrehozása révén járjanak el hasonlóan;

5. sürgeti a Bizottságot, hogy kövesse az Európai Ombudsmannak a bizottsági nyilvántartásra vonatkozó ajánlásait (3208/2006/GG panaszbeadvány) azon kötelezettség tekintetében, hogy amennyiben arra még nem került sor, a 3. cikk a) pontjának értelmében építsenek be az 1049/2001/EK rendelet 11. cikke által előírt nyilvántartásba hivatkozásokat minden birtokukban lévő dokumentumra.

6. úgy véli, hogy az uniós intézményeknek létre kellene hozni egy egységes uniós nyilvántartást / ügyfélkaput, amely lehetővé teszi a polgárok számára az egyes eljárások nyomon követését, és az azokhoz kapcsolódó valamennyi dokumentumhoz való hozzáférést[4]; egy ilyen terv a nyilvántartások és honlapok egyszerűsítéséből és teljessé tételéből, valamint azok intézmények közötti összekapcsolásából indul ki annak érdekében, hogy azokat egységes ügyfélkapuvá integrálja; felhív egy intézményközi napi hírlevél létrehozására, amely nyomon követi és összegyűjti az uniós jogalkotási és nem-

[1] Mint például: hány napig volt jelen egy európai parlamenti képviselő a parlamentben, hol írt alá, hol és hogyan szavazott, a név szerinti szavazások során a plenáris és a bizottsági üléseken; milyen intézményi szervek ülésén vett részt, például plenáris, bizottsági vagy küldöttségi üléseken; az adatokat olyan keresési kritériumok alapján is rendelkezésre kell bocsátani, mint például a képviselő neve / plenáris / bizottsági/ küldöttségi ülés / szavazatok / jelenlét / nap / hónap / jogalkotási ciklus, és ezen honlaphoz linket kell biztosítani a képviselők honlapjain és más érintett honlapokon; a képviselők honlapjainak tartalmaznia kell ezen információt, valamint többek között az asszisztensek nevét, a véleményeket, valamint a jelentésekre vagy egyéb jogalkotási aktusokra vonatkozó bizottsági vagy plenáris üléseken előterjesztett módosításokat, a szavazások magyarázatait, illetve audio-vizuális feljegyzéseket a felszólalókról.

[2] A bizottsági eljárások és dokumentumok, mint például az első jelentések és a módosítások, más bizottságok véleményei, a jogi szolgálat véleményei, a plenáris ülésen előterjesztett módosítások, név szerinti szavazások, intézményközi, különösen a jogalkotáshoz kapcsolódó levelek bizottsági és plenáris szinten.

[3] az Európai Ombudsmannak az Európai parlamenthez intézett ajánlástervezete a 3643/2005/(GK)WP panaszbeadványról

[4] Mint például az eredeti javaslat, az ülések jegyzőkönyvei, jelentések, módosítások, szavazások, a szavazások eredményei, viták, hatályos szövegek, tagállami végrehajtás, értékelési jelentések.

jogalkotási információkat, dokumentumokat és menetrendeket, a 2004-es intézményközi megállapodás által létrehozott, de sajnálatos módon a következő parlamenti ciklusig működésbe nem lépő „ átláthatóság a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben” (Trans-Jai) projekt során tervezettek szerint,

7. felhívja az uniós intézményeket, hogy legalább a következő parlamenti ciklus kezdetére biztosítsák:

   – hogy az előkészítő dokumentumokon feltüntessék a jogalkotási eljárásra való hivatkozást;

   – hogy minden napirendnek és a Tanács és az előkészítő testületek eljárásai eredményeinek egyértelmű hivatkozást tartalmazzon a háttérdokumentumokra, és ezeket (köztük a belső munkadokumentumokat) kellő időben rögzítsék és közzétegyék a tanácsi nyilvántartásban;

   – tekintettel arra, hogy az átláthatóság elve messzemenően összefonódik a megfelelő ügyintézéshez való jog elvével, amint azt az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkében kihirdette, felhívja az uniós intézményeket, hogy világos és átlátható módon tegyék a polgárok számára egyértelművé szervezeti felépítésüket a belső egységek hatásköreinek, a belső munkafolyamatoknak és a hatáskörükbe tartozó dokumentumok várható határidejének, valamint annak a részlegnek a megjelölésével, amelyhez a polgárok fordulhatnak segítségért, tájékoztatásért vagy közigazgatási jogorvoslatért;

8. felhívja az intézményeket az átláthatóság javításának biztosítására a komitológiai eljárással és az együttdöntési eljárásban az intézmények közötti megállapodás (az úgynevezett háromoldalú párbeszéd) eredményeként létrejövő első olvasattal összefüggésben, valamint arra, hogy a jogalkotási eljárások során biztosítsák az intézményközi megállapodások összhangját a nyilvánosság, átláthatóság és nyitottság követelményével, amelyek magukban foglalnak egy parlamenti közgyűlést, amelynek jogszabályban foglalt kötelezettsége az ülések nyilvánossága és a megvitatott dokumentumok közzététele;

9. úgy véli, hogy az intézmények közötti lojális együttműködés elve magában foglalja az intézmények azon kötelezettségét, hogy többek között amennyiben jogalkotási aktákon vagy nemzetközi egyezményeken dolgoznak (például az EU-USA bel- és igazságügyi együttműködés, a légi utasok és az adatvédelem területén) vagy a kinevezési eljárások (például az Alapjogi Ügynökség igazgatójának kinevezése) során megosszanak minden fontos, akár minősített vagy bizalmas érintett dokumentumot és információt, valamint hogy a jelenlegi gyakorlaton sürgősen javítani kellene;

10. elismerését fejezi ki az Európai Ombudsmannak az uniós intézmények átláthatóságának növelése érdekében végzett munkájáért, és osztja az Európai Adatvédelmi Biztossal közös álláspontját az adatvédelem, illetve a dokumentumokhoz való hozzáférési jogról szóló 45/2002/EK és az 1049/2001/EK rendeletben szabályozott magántitok védelme közötti egyensúly tekintetében; felkéri az Európai Ombudsmant, hogy készítsen jelentést a dokumentumokhoz való hozzáférésről az újonnan megválasztott Parlament részére, amely

foglalkozik az e jelentésben felmerült kérdésekkel;

11. felhívja az uniós intézményeket, hogy az 1049/2001/EK rendelet javasolt felülvizsgálata alapján dolgozzanak ki ambiciózus európai jogszabályt a tájékoztatási szabadságról;

12. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak, a Bizottságnak, a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek, valamint az Európai Ombudsmannak és az Európa Tanácsnak.