EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

2007/2154(INI)

6.10.2008

OSNUTEK POROČILA

o letnem poročilu o dostopu javnosti do dokumentov Parlamenta
(2007/2154(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Marco Cappato

VSEBINA

Stran

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....3

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o letnem poročilu o dostopu javnosti do dokumentov Parlamenta (2007/2154(INI))

Evropski parlament,

– ob upoštevanju Pogodbe o ES in še posebej člena 254 o obveznosti objavljanja aktov ter člena 255(2) o pravici državljanov in prebivalcev EU do dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije,

– ob upoštevanju Pogodbe o ES in še posebej člena 207(3) o obveznosti Sveta, da v svojem poslovniku opredeli pogoje, pod katerimi ima javnost dostop do dokumentov Sveta,

– ob upoštevanju Pogodbe o EU in zlasti člena 1 (načelo odprtosti kot eno splošnih načel Unije), člena 6 (demokracija), člena 28(1) in člena 41(1) (uporaba pravice dostopa do dokumentov za dokumente v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko ter policijskim in pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah),

– ob upoštevanju členov 10 in 16 Pogodbe o Evropski uniji, kot sta bila spremenjena z lizbonsko pogodbo, ter členov 15 in 298 Pogodbe o delovanju Evropske unije,

– ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti njenih členov 41 (pravica do dobrega upravljanja) in 42 (pravica dostopa do dokumentov),

– ob upoštevanju uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije[1],

– ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje o dostopu do dokumentov, še zlasti nedavnih sodb Sodišča prve stopnje v zadevah *Bavarian Lager Co. Ltd* proti Komisiji Evropskih skupnosti (zadeva T-194/04) ter Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi Kraljevina Švedska in Maurizio Turco proti Svetu Evropske unije (združeni zadevi C-39/05 P in C-52/05 P; „sodba Sodišča evropski skupnosti v zadevi Turco“),

– ob upoštevanju dejavnosti in dokumentov, ki sta jih glede vprašanja dostopa do dokumentov pripravila evropski varuh človekovih pravic, pa tudi evropski nadzornik za varstvo podatkov,

– ob upoštevanju Medinstitucionalnega sporazuma z dne 20. novembra 2002 med Evropskim parlamentom in Svetom o dostopu Evropskega parlamenta do informacij Sveta s področja varnostne in obrambne politike, ki so občutljive narave[2],

– ob upoštevanju predloga Komisije z dne 30. aprila 2008 o uredbi Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (KOM(2008)0229),

[1] UL L 145, 31.5.2001, str. 43.
[2] UL C 298, 30.11.2002, str. 1.

– ob upoštevanju osnutka konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov,

– ob upoštevanju ustnih vprašanj Evropskega parlamenta za Svet in Komisijo o izvajanju sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi „Turco“,

– ob upoštevanju letnih poročil Sveta, Komisije in Evropskega parlamenta o dostopu do dokumentov za leto 2006, pa tudi člena 17 uredbe (ES) št. 1049/2001,

– ob upoštevanju člena 45 in člena 97(7) svojega poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A6-0000/2008),

A. ker demokracije, ki temeljijo na pravni državi, zavezuje načelo javnega značaja pravil, ki zadevajo državljane, zaradi česar morajo institucije zagotoviti odprtost in preglednost pri procesu odločanja, tako da so seje, razprave in glasovanja demokratičnih zakonodajnih organov javna, na voljo pa so tudi osnutki zakonov in z njimi povezana besedila,

B. ker imajo državljani – da se zagotovi odgovornost in legitimnost demokratičnega političnega sistema – pravico vedeti:

   – kako delujejo njihovi zastopniki po tem, ko so izvoljeni ali imenovani v javne organe ali ko zastopajo države članice na evropski ali mednarodni ravni (načelo odgovornosti),

   – kako deluje proces odločanja (vključno z dokumenti, predlogi sprememb, urnikom, udeleženimi akterji, oddanimi glasovi itd.),

   – koliko javnega denarja je dodeljenega in porabljenega ter s kakšnimi rezultati (načelo sledljivosti sredstev),

C. ker sta mednarodna skupnost in Evropska unija, na podlagi izkušenj njenih držav članic, postopoma začeli priznavati resnično „pravico dostopa do dokumentov“ in „pravico do obveščenosti“, ki temeljita na načelih demokracije, javnosti, preglednosti in odprtosti,

D. ker je iz količinskih podatkov v letnih poročilih, ki so povezani s tem, kako institucije izvajajo uredbo (ES) št. 1049/2001, mogoče sklepati, da je bil dostop do dokumentov dovoljen v večjem številu zadev (splošno zmanjšanje števila in deleža zavrnitev), pri čemer se med institucijami razlikujejo razlogi za zavrnitve (najbolj pogost je varovanje procesa odločanja), in pa, kar zadeva dokumente občutljive narave, da Komisija in Parlament v svoje registre nista uvrstila nobenega tovrstnega dokumenta, medtem ko je Svet v svoj register od skupaj 409 dokumentov uvrstil 79 dokumentov občutljive narave; ker se zdi na podlagi kvalitativne analize očitno, da je bilo nekaj določb iz te uredbe v zvezi s pravilnim načinom njene uporabe različno interpretiranih, zaradi česar so se državljani obrnili na varuha človekovih pravic in na Sodišče Evropskih skupnosti,

E. ker Svet ni dosleden pri vključevanju referenc zakonodajnih postopkov v svoje dokumente, s čimer otežuje povezovanje dokumentov s postopki ter dokumentom tudi zniža raven pomembnosti na „dokumente zasedanja“, ki se ne registrirajo, ali jih

obravnava kot „diplomatske dokumente“, s čimer izniči pravico državljanov do dostopa do njih,

F. ker je svetovni splet postal poglavitni način za vpogled državljanov v dokumente EU, pri čemer se je povečalo število dokumentov, ki jih institucije dajo na voljo prek spleta, zaradi česar je treba sedaj dodatno izboljšati uporabniško prijaznost spletnih strani institucij EU in strani z dokumenti ter njihovo medsebojno povezanost in oblikovati enotni portal EU za dostopanje do vseh dokumentov, postopkov in institucij,

G. ker bi morale institucije EU – medtem ko je Komisija objavila svoj predlog revizije uredbe (ES) št. 1049/2001 – sedaj sprejeti nadaljnje ukrepe za večjo preglednost, odprtost in demokracijo v smeri „zakona EU o prostem dostopu do informacij“, saj je pri izvajanju uredbe (ES) št. 1049/2001 več pomanjkljivosti pritegnilo pozornost javnosti, institucije pa bi morale nujno analizirati in izvesti nedavne sodbe,

1. poudarja, da je Sodišče Evropskih skupnosti v prelomni sodbi v zadevi Turco prišlo do sklepa, da je „v uredbi št. 1049/2001 načeloma določena obveznost razkritja mnenj pravne službe Sveta v zvezi z zakonodajnim postopkom“[1] ter da je v tej sodbi Sodišče prišlo do naslednjih zaključkov:

   – pravica dostopa javnosti do dokumentov institucij je povezana z demokratičnostjo teh institucij, kot je določeno v uvodni izjavi 4 in členu 1 uredbe (ES) št. 1049/2001,

   – izjeme, ki jih vsebuje uredba (kot je varovanje procesa odločanja), je treba razlagati dosledno in presojati z vidika pomembnejšega javnega interesa po njihovem razkritju, saj je to povezano z demokratičnostjo, tesnejšim sodelovanjem državljanov v procesu odločanja, legitimnostjo uprave, učinkovitostjo in odgovornostjo pred državljani[2],

   – ti zaključki so še pomembnejši, ko institucije delujejo kot zakonodajalci[3],

   – preglednost, kar zadeva različna stališča glede nekega zakonodajnega akta (in njegove zakonitosti), „omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi mnenji ter daje institucijam večjo legitimnost v očeh evropskih državljanov in povečuje njihovo zaupanje“[4],

[1] Odstavek 68 sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi Turco.

[2] Dokument, za katerega bi lahko veljala izjema (kot je „pravno mnenje“), je treba vsebinsko preučiti, da se določi, kateri njegovi deli ustrezajo opredelitvi izjeme; tveganje, povezano z razkritjem, „mora biti razumno predvidljivo in ne le hipotetično“; uravnotežiti je treba takšno tveganje in „javni interes, da se omogoči dostop do dokumenta ob upoštevanju prednosti, ki izhajajo ... iz povečane preglednosti, to je tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in večje zakonitosti v upravi ter njeno učinkovitejše in odgovornejše ravnanje v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu“.

[3] Ker je „[m]ožnost državljanov, da poznajo temelje zakonodajne dejavnosti, [je namreč] pogoj, da lahko učinkovito izvajajo svoje demokratične pravice“; odstavek 46 sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi Turco. Prevladujoč interes javnosti, ki se poudarja v uredbi 1049/2001, je ta, „da lahko razkritje dokumentov [...], ki se pojavijo med razpravo o zakonodajnih pobudah, poveča preglednost in odprtost zakonodajnega postopka ter krepi demokratično pravico evropskih državljanov“; odstavek 67 sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi Turco.

[4] Odstavek 59 sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi Turco.

– institucija mora natančno obrazložiti zavrnitev[1],

– izjema lahko velja le za obdobje, ko je varstvo dokumenta utemeljeno na podlagi vsebine dokumenta[2],

2. poudarja, da omenjena sodba Sodišča Evropskih skupnosti v EU dodatno krepi načelo, po katerem morajo biti dejavnosti, dokumenti in odločitve demokratičnih institucij javne, kar je pogoj za njihovo zakonitost, legitimnost in odgovornost na podlagi člena 6 Pogodbe o EU in členov 254 in 255 Pogodbe o ES, zaradi česar morajo biti dokumenti objavljeni in v vsakem primeru dostopni, vsako odstopanje od tega načela pa bi bilo treba strogo omejiti in opredeliti;

3. nujno poziva vse institucije EU, naj izvajajo uredbo (ES) št. 1049/2001 v luči nedavne sodne prakse in zlasti zadeve Turco z vsemi njenimi posledicami (objava mnenj pravne službe, dosledna razlaga izjem, obveznost natančne obrazložitve zavrnitve itd.), in poziva Svet, naj zagotovi tudi javno dostopnost vseh dokumentov in informacij, vključno z identiteto delegacij držav članic v Svetu, pa tudi v njegovih delovnih skupinah, saj tudi v tem primeru velja sklep Sodišča Evropskih skupnosti, da je interes javnosti do preglednosti pomembnejši od izjeme, ki se nanaša na zaščito procesa odločanja – različna mnenja glede zakonodajnega akta namreč omogočajo večjo legitimnost institucij;

4. meni, da bi moral biti Parlament v ospredju, kar zadeva javnost, preglednost in odprtost v EU ter da bi moral pred parlamentarnimi volitvami leta 2009 začeti z izrednim akcijskim načrtom, s katerim bi zagotovil, da je zlasti na njegovi spletni strani na voljo več in lažje dostopnih informacij o:

– dejavnostih, sodelovanju in prisotnosti poslancev Evropskega parlamenta pri parlamentarnem delu, in sicer v absolutnih, relativnih in odstotnih vrednostih, ki so na voljo in dostopne državljanom tudi prek iskalnih meril[3],

– dejavnostih Parlamenta na plenarnih zasedanjih in v odborih: zakonodajni observatorij Evropskega parlamenta (ang. *Legislative Observatory*) bi bilo treba izboljšati z vključitvijo sklicevanj na vse zadevne dokumente in povezav do njih[4]; s prenosi prek spleta bi moralo biti na spletni strani Parlamenta državljanom na voljo delo odborov, kot so na voljo prenosi plenarnih zasedanj. Te prenose bi bilo treba shranjevati, dosegljivi pa bi morali biti prek iskalnih meril,

---

[1] Odstavek 69 sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi Turco.

[2] Odstavek 70 sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi Turco.

[3] Kot so: koliko dni je bil vsak poslanec prisoten v EP in kje se je podpisal in/ali glasoval, pa tudi pri poimenskem glasovanju na plenarnih zasedanjih in v odborih; na katerih sejah institucionalnih organov je sodeloval (na plenarnem zasedanju in/ali v odborih in/ali delegacijah itd.); podatki bi morali biti na voljo tudi prek iskalnih meril, kot so ime poslanca / plenarno zasedanje / odbor / delegacija / glasovanje / prisotnost / dan / mesec / leto / zakonodajni mandat itd., povezave s to spletno stranjo pa bi bilo treba vključiti v spletne strani poslancev in v druge zadevne spletne strani; spletne strani poslancev Evropskega parlamenta bi morale vključevati te informacije ter imena asistentov, pripravljena mnenja, predloge sprememb na poročila in druge akte, vložene v odborih ali na plenarnih zasedanjih, razlage glasovanja, zvočne in slikovne prispevke itd.

[4] Postopki in dokumenti v odborih, kot so prva poročila in predlogi sprememb, mnenja drugih odborov, mnenja pravne službe, predlogi sprememb, vloženi na plenarnem zasedanju, poimenska glasovanja, medinstitucionalna pisma, zlasti tista, ki so povezana z zakonodajnimi postopki, na ravni odborov in plenarnih zasedanj itd.

– nadomestilih in izdatkih poslancev Evropskega parlamenta, skladno s stališčem evropskega varuha človekovih pravic glede tega, da bi moral dostop do informacij veljati tudi za tovrstne podatke[1],

ter poziva države članice, nacionalne parlamente in druge izvoljene organe, naj storijo enako z oblikovanjem registrov dejavnosti parlamentov in parlamentarcev;

5. poziva Komisijo, naj upošteva priporočilo evropskega varuha človekovih pravic (pritožba 3208/2006/GG) o registru Komisije, kar zadeva njeno obvezo, da „vključi sklicevanje na vse dokumente, v smislu člena 3(a), s katerimi razpolaga v registru, predvidenem v členu 11 [uredba (ES) št. 1049/2001], kolikor to še ni bilo storjeno“;

6. meni, da bi morale institucije EU oblikovati enoten register/portal EU z informacijami in dokumenti, ki bi moral omogočati državljanom, da sledijo določenemu postopku in dostopajo do vseh dokumentov, ki so z njim povezani[2]; takšen načrt bi moral vsebovati tako poenostavitev in dopolnitev njihovih registrov in spletnih strani ter njihovo medsebojno povezavo, kot njihovo povezavo v enoten EU portal; poziva, naj se pred začetkom naslednjega parlamentarnega mandata oblikuje medinstitucionalni bilten za vsakodnevno spremljanje, v katerem bi bile zbrane informacije in dokumenti, povezani z zakonodajnimi in nezakonodajnimi dejavnostmi EU ter njenim programom, kot je to bilo v načrtu za projekt preglednosti na območju svobode, varnosti in pravice (ang. *Transparency in the area of Freedom, Security and Justice* – Trans-Jai), ki je bil utemeljen na medinstitucionalnem sporazumu leta 2004, vendar na žalost še ne deluje;

7. poziva institucije EU, naj zagotovijo, da je vsaj pred začetkom naslednjega mandata Parlamenta

– v vseh pripravljalnih dokumentih naveden zakonodajni postopek,

– so v vseh dnevnih redih in zaključkih postopkov Sveta in pripravljalnih teles jasno navedeni referenčni dokumenti ter da so hitro in pravočasno registrirani in objavljeni v registru Sveta (tudi tako imenovana „gradiva za seje“),

– ob upoštevanju, da je načelo preglednosti globoko prepleteno z načelom dobrega upravljanja, kot so v členu 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija, poziva institucije EU, naj državljanom pošteno in pregledno pojasnijo svoje organizacijske sheme in navedejo pristojnosti njihovih notranjih enot, notranji potek dela in približne roke za dosjeje, ki so v njihovi pristojnosti, ter na katere službe naj se državljani obrnejo, da bi pridobili podporo, informacije ali upravno varstvo;

8. poziva institucije, naj zagotovijo boljšo preglednost, kar zadeva postopke komitologije, pa tudi kar zadeva dogovore med institucijami, dosežene v prvi obravnavi v postopkih soodločanja (v tristranskih pogovorih), da se zagotovi, da medinstitucionalni dogovori v

[1] Osnutek priporočila evropskega varuha človekovih pravic Evropskemu parlamentu v zvezi s pritožbo 3643/2005/(GK)WP.

[2] Gre na primer za izvirne predloge, zapisnike sej, poročila, predloge sprememb, glasovanja in rezultate glasovanj, razprave, veljavna besedila, izvajanje v državah članicah, poročila z oceno itd.

celoti izpolnjujejo obveznosti javnega značaja, preglednosti in odprtosti v zakonodajnih postopkih, ki vključujejo parlamentarno skupščino s statutarno obveznostjo, da so njene seje javne in da objavi dokumente, katere obravnava;

9. meni, da načelo lojalnega sodelovanja med institucijami pomeni, da so institucije, zlasti pri obravnavi zakonodajnih besedil ali mednarodnih pogodb (na primer sodelovanje med EU in ZDA na področju pravosodja in notranjih zadev, evidenc imen letalskih potnikov in varstva podatkov) ali postopkov imenovanja (na primer imenovanje direktorja Agencije za temeljne pravice), obvezane izmenjati vse zadevne dokumente in informacije, četudi so občutljive narave ali zaupne, ter da je treba nujno izboljšati obstoječo prakso;

10. hvali delo evropskega varuha človekovih pravic pri zagotavljanju večje preglednosti na strani institucij EU in soglaša z mnenji, ki jih je izrazil skupaj z evropskim nadzornikom za varstvo podatkov o ravnotežju med varstvom podatkov in pravico do zasebnosti, kar ureja uredba (ES) št. 45/2012, in uredbo (ES) št. 1049/2001 o pravici dostopa do dokumentov; poziva evropskega varuha človekovih pravic, naj pripravi poročilo o dostopu do dokumentov za novoizvoljeni Parlament, v katerem obravnava vprašanja, ki jih odpira to poročilo;

11. poziva institucije EU, naj delujejo v smeri ambicioznega evropskega „zakona o prostem dostopu do informacij“ na podlagi predlagane revizije uredbe (ES) št. 1049/2001;

12. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu, Komisiji, vladam in parlamentom držav članic, evropskemu varuhu človekovih pravic in Svetu Evrope.