KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 18.4.2007
COM(2007) 185 konč.

ZELENA KNJIGA

Dostop javnosti do dokumentov, ki jih hranijo institucije Evropske skupnosti

Pregled

ZELENA KNJIGA

Dostop javnosti do dokumentov, ki jih hranijo institucije Evropske skupnosti

Pregled

UVOD

V preteklih petnajstih letih so institucije Evropske unije postopoma postale bolj odprte za javnost. Načelo odprtosti je leta 1991 uvedla Maastrichtska pogodba z namenom, da se okrepi demokratična narava institucij. Svet in Komisija sta naknadno sprejela Kodeks ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do njunih dokumentov kot dodatni in bistveni del njune politike obveščanja in komuniciranja. Leta 1996 je bila pravica dostopa javnosti zagotovljena s členom 255 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, kakor je bila spremenjena z Amsterdamsko pogodbo. Uredba (ES) št. 1049/2001[1] uveljavlja pravico dostopa državljanov do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije.

Uredba, ki je začela veljati 3. decembra 2001, je povzročila naglo in trajno povečanje števila zahtevkov za dostop do dokumentov, kar kažejo letna poročila, ki so jih objavile te tri institucije[2]. Januarja 2004 je Komisija izdala poročilo o izvajanju Uredbe, ki je omogočilo prvi pregled delovanja ureditve EU za dostop javnosti do dokumentov v praksi[3]. Pokazalo se je, da se je število zahtevkov za dostop vsako leto povečalo za približno 50 %. Ker sta bili povprečno dve tretjini zahtevkov odobreni, se je z Uredbo za javnost odprlo znatno število prej neobjavljenih dokumentov. Po drugi strani pa so izjeme, določene v Uredbi, zagotavljale ustrezno zaščito zakonitih interesov. Čeprav je izvajanje Uredbe pomenilo dodatno breme za institucije, je bilo na splošno ugotovljeno, da je bilo zelo uspešno. Zato je Komisija ugotovila, da Uredbe v kratkoročnem obdobju ni treba spreminjati, ampak da se spremembe lahko dosežejo brez spreminjanja zakonodaje.

V treh letih, odkar je bila narejena ta prva ocena, je bilo pridobljenih več izkušenj, razvila se je sodna praksa, Evropski varuh človekovih pravic pa je obravnaval že številne pritožbe. Poleg tega sta Evropski parlament in Svet sprejela novo uredbo, v okviru katere za institucije in organe Evropske skupnosti velja Aarhuška konvencija[4], kar bo vplivalo na dostop do dokumentov, ki vsebujejo okoljske informacije.

---

1 UL L 145, 31.5.2001, str. 43.

2 Ta poročila so na voljo na naslednjih spletnih straneh: Parlament: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf, Svet: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=EN&mode=g, Komisija: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

3 COM(2004) 45 Poročilo Komisije o izvajanju načel iz Uredbe ES št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije.

4 Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisana 25. junija 1998 v Århusu na Danskem.
Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije v institucijah in organih Skupnosti, (UL L 264, 25.9.2006, str. 13).

Zato se zdi, da je zdaj pravi čas, da se oceni, ali je treba Uredbo spremeniti. Zato je Komisija, ko se je 9. novembra 2005 odločila za sprožitev „pobude za preglednost v Evropi“[5], kot del prizadevanj za večjo odprtost vključila tudi pregled Uredbe št. 1049/2001. V resoluciji, sprejeti 4. aprila 2006, je Evropski parlament pozval Komisijo, naj predloži predloge za spremembo Uredbe[6].

Pravica dostopa do dokumentov je eden izmed vidikov politike odprtosti in Uredbo je treba obravnavati z vidika politike institucij glede obveščanja in komuniciranja. V tem smislu je nova politika javnih sej Sveta še posebej pomembna.

V tem dokumentu o posvetovanju Komisija najprej prouči obstoječe predpise, ki urejajo pravico dostopa javnosti do dokumentov, in njihovo izvajanje, nato pa predstavi nekaj možnosti za izboljšanje zakonodaje in političnih ukrepov, katerih cilj je omogočanje boljšega dostopa do dokumentov institucij.

Javnost je vabljena, da predloži svoje pripombe glede ureditve dostopa do dokumentov evropskih institucij in odzive na možnosti, določene v tej zeleni knjigi. Komisija s pomočjo vprašalnika zbira mnenja državljanov, vključno z organizacijami civilne družbe, gospodarskimi subjekti, javnimi organi in drugimi organizacijami, ki se zanimajo za evropske zadeve.

Javno posvetovanje se začne z objavo te zelene knjige in bo trajalo tri mesece. Komisija namerava natančno analizirati prejete odgovore, objavila pa bo tudi poročilo s povzetkom izida tega javnega posvetovanja in predstavitvijo nadaljnjih ukrepov. Na podlagi tega poročila bo Komisija predložila predloge za spremembo Uredbe št. 1049/2001.

Pričakuje se naslednji časovni okvir:

- Javno posvetovanje: od sredine aprila do sredine julija 2007
- Poročilo o izidu: september 2007
- Predlogi za spremembo Uredbe: oktober 2007

[5] Zapisnik zasedanja Komisije št. 1721 z dne 9. novembra 2005, točka 6; glej tudi dokumenta SEC(2005) 1300 in SEC(2005) 1301.

[6] P6_A(2006) 052.

PRVI DEL: UPORABA OBSTOJEČIH PREDPISOV O DOSTOPU JAVNOSTI

1. IZVAJANJE UREDBE

Statistični podatki kažejo, da Svet in Komisija na splošno odobrita dva od treh zahtevkov za dostop. Parlament odobri več kot 80 odstotkov zahtevkov, ki jih dobi, v glavnem zaradi javne narave svojih postopkov.

Število prvih zahtevkov za dostop, predloženih Parlamentu in Komisiji, nenehno narašča. Število zahtevkov, predloženih Svetu, se v glavnem zaradi vse večjega števila dokumentov, ki so neposredno dostopni na Registru Sveta, ne spreminja. Po drugi strani pa je število potrdilnih zahtevkov (tj. vlog, s katerimi se institucijo prosi za ponovno presojo odobritve dostopa, ki je bil zavrnjen) še naprej bolj ali manj enako[7]. Potrdilni zahtevki so sledili skupno le 4 odstotkom prvih zahtevkov, predloženih tem trem institucijam. Vloge na Sodišču in pritožbe pri Evropskem varuhu človekovih pravic pomenijo zelo majhen delež vseh obravnavanih zahtevkov.

S tega vidika je bilo v poročilu o izvajanju Uredbe, objavljenem 30. januarja 2004, ugotovljeno, da so bili predpisi o dostopu javnosti zelo učinkoviti. Nedavne izkušnje se nagibajo k potrditvi izsledkov tega poročila, zlasti kar zadeva dostop glede zakonodajnih postopkov in širitve proaktivnega zagotavljanja informacij s strani institucij. Vendar pa bi bile stvari lahko jasnejše, kar zadeva uporabo splošne pravice dostopa, kadar se ta uporablja hkrati z uravnoteženjem interesov, ki nastajajo v zvezi z delom, povezanim s primeri, kot so varstvo podatkov in posebne pravice dostopa.

1.1. Upravičenci in vrste zahtevanih dokumentov

- Čeprav vse več državljanov uveljavlja svojo pravico dostopa, večino zahtevkov pošljejo strokovnjaki za evropske zadeve: gospodarski subjekti, odvetniške pisarne, nevladne organizacije in akademiki.

- Glavna področja zanimanja so primeri konkurence[8], obdavčevanje, notranji trg, okolje, javna naročila (Komisija) ter pravica in varnost (Svet).

- Zahtevki, predloženi Komisiji, se pogosto nanašajo na celotne posebne spise ali na „vse dokumente“ o določeni zadevi in zahtevajo proučitev velikega števila dokumentov.

- Številni zahtevki za dostop, zlasti med tistimi, ki jih prejme Komisija, se nanašajo na sodne postopke; nekateri prosilci prosijo za dostop do materiala, ki bi jim lahko koristil za vložitev tožb ali sprožitev postopkov na sodišču.

---

[7] Število potrdilnih zahtevkov, predloženih Parlamentu, je med letoma 2004 in 2005 naraslo z 1 na 10.

[8] 13 % zahtevkov, ki jih obravnava Komisija, zadeva politiko konkurence in se nanaša v glavnem na primere državne pomoči.

1.2. Omejitve pravice dostopa

Za manjše število primerov veljajo določene izjeme. Izjeme, na katere se najpogosteje sklicuje, so:

postopek odločanja	Svet Komisija
inšpekcije in preiskave (npr. kršitve, karteli, nadzori združitev, državne pomoči, primeri trgovinske zaščite, preiskave Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF)	Komisija
interesi tretjih strank, ki sodelujejo v upravnem postopku (poslovni interesi, varstvo podatkov)	Komisija Parlament

1.3. Dostop javnosti in varstvo podatkov

Pravica dostopa do dokumentov in pravica posameznikov do varstva njihovih osebnih podatkov sta zapisani v Pogodbi ES (člen 255 oziroma 286). Izvajata se v okviru dveh uredb: Uredbe št. 45/2001 o varstvu podatkov[9] in Uredbe št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov. Vendar pa sta navedeni pravici lahko v navzkrižju, kadar gre za zahtevek za dostop do informacij, ki se nanašajo na posameznika. Evropski nadzornik za varstvo podatkov je to vprašanje obravnaval v dopolnilnem gradivu, ki vsebuje koristne praktične napotke za obravnavanje takih zahtevkov[10]. Trije primeri zavrnitve razkritja osebnih podatkov s strani Komisije so trenutno v obravnavi pred Sodiščem prve stopnje[11]. Dva druga primera, ki sta tudi v postopku, med drugim obravnavata vprašanje varstva podatkov[12].

1.4. Splošne in posebne pravice dostopa

Namen Uredbe št. 1049/2001 je javnosti zagotoviti čim večji dostop do dokumentov, ki jih hranijo institucije Skupnosti.

Na podlagi posebnih predpisov imajo stranke, ki sodelujejo v določenem postopku, privilegirano pravico dostopa do zadevnih dokumentov, ki ne morejo biti razkriti javnosti. V okviru teh predpisov za dostop pogosto veljajo posebni pogoji in postopki, kar skupaj tvori krhko ravnovesje med pravicami do obrambe in potrebo po zaščiti učinkovitosti postopkov.

Razmerje med dostopom javnosti in privilegiranim dostopom bi bilo morda treba razjasniti, da se preprečijo nedoslednosti.

---

9 Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov, (UL L 8, 12.1.2001).

10 „Dostop javnosti do dokumentov in varstvo podatkov“, Dopolnilno gradivo, julij 2005, št. 1.

11 Zadeva T-194/04, *The Bavarian Lager Company Ltd. proti Komisiji*; Zadeva T-170/03, *BAT proti Komisiji*; Zadeva T-161/04, *Valero Jordana proti Komisiji*.

12 Primera T-121/05 in T-166/05, *Borax Europe Ltd. proti Komisiji*.

1.5. Aktivno zagotavljanje informacij

Javni registri omogočajo državljanom prepoznavanje dokumentov, ki bi bili morda zanje zanimivi, in učinkovito uveljavljanje njihove pravice dostopa. Kadar so dokumenti lahko dostopni za javnost, jih institucije objavijo na medmrežju, kjer so tudi neposredno dostopni.

Izboljšali bi se lahko zlasti:
- obseg registrov, zlasti registra Komisije;
- število dokumentov ali obseg informacij, ki so neposredno dostopni javnosti;
- prijaznost elektronskih informacijskih sistemov do uporabnika.

Parlament, Svet in Komisija so že začeli iskati možnosti za izboljšanje razširjanja informacij prek medmrežja. Te izboljšave se lahko dosežejo brez spreminjanja zakonodaje.

2. SODNA PRAKSA O UREDBI ŠT. 1049/2001

Čeprav je število primerov, ki jih je obravnavalo Sodišče prve stopnje, v primerjavi s številom zahtevkov za dostop zelo majhno, je Sodišče v vrsti nedavnih sodb pojasnilo nekatere določbe te uredbe in zlasti obseg nekaterih izjem od pravice dostopa. To je znatno prispevalo k izboljšanju izvajanja obstoječih predpisov. Z vključitvijo ustaljene sodne prakse v novo pravno besedilo bi se pri obravnavanju zahtevkov za dostop zagotovili večja pravna jasnost za državljane in boljši napotki za institucije.

2.1. Splošne značilnosti Uredbe

Sodišče prve stopnje je jasno navedlo, da je namen Uredbe zagotoviti, da ima vsakdo dostop do javnih dokumentov. Posebno zanimanje osebe za dostop do dokumenta, npr. zaradi obrambe v sodnem postopku, pri odločitvi, ali se dokument razkrije ali ne, ni pomembno, kadar institucija uveljavlja obvezne izjeme iz člena 4(1)(a) ali kadar država članica nasprotuje razkritju v skladu s členom 4(5)[13]. Sodišče prve stopnje je v svoji nedavni sodbi razsodilo, da je treba na podlagi člena 6(1) Uredbe zahtevek za dostop obravnavati ne glede na osebo, ki je predložila zahtevek, pri čemer prosilcu ni treba navesti razlogov zanj[14]. Sodišče je v isti sodbi navedlo, da je pravica prosilca do obrambe v zadevi zasebne narave. Zato ne more pomeniti, da prevlada javni interes za razkritje dokumenta[15].

---

13 Sodba Sodišča prve stopnje z dne 26. aprila 2005, združene zadeve T-110/03, T-150/03 in T-405/03, *J.M. Sisón proti Svetu*, ki je bila potrjena v sodbi Sodišča z dne 1. februarja 2007, zadeva C-266/05 P; Sklep Sodišča prve stopnje z dne 15. junija 2005, zadeva T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) proti Komisiji.*

14 Sodba Sodišča prve stopnje z dne 6. julija 2006, združeni zadevi T-391/03 in T-70/04, *Franchet in Byk proti Komisiji*, odstavek 82.

15 Ista sodba, odstavki 136–139.

2.2. Vprašanja v zvezi s postopkom

2.2.1. Potreba po izvedbi konkretne analize dokumentov, do katerih se zahteva za dostop

Zavrnitev odobritve dostopa do dokumentov mora načeloma temeljiti na konkretni analizi njihove vsebine, da se oceni obseg, v katerem se glede pravice dostopa lahko uporablja izjema, in možnost odobritve delnega dostopa. Vendar pa taka proučitev morda ni potrebna, če je zaradi posebnih okoliščin posameznega primera očitno, da je treba dostop zavrniti oziroma v nasprotnem primeru odobriti[16].

2.2.2. Obravnavanje obsežnih zahtevkov

V skladu s sodno prakso, navedeno v prejšnjem odstavku, samo dejstvo, da zahtevek za dostop zadeva veliko število dokumentov, še ne pomeni, da instituciji ni treba izvesti konkretne proučitve dokumentov. V isti sodbi je Sodišče navedlo, da je lahko v izjemnih primerih, kadar upravno breme, ki ga prinaša konkretna in individualna proučitev dokumentov, presega tisto, kar je razumsko potrebno, dovoljeno odstopanje od obveznosti proučitve dokumentov. Vendar pa morajo institucije proučiti vse druge možnosti in tako omejiti svojo delovno obremenitev, obenem pa odobriti vsaj del zahtevka prosilca[17].

2.3. Pojasnitev izjem

2.3.1. Varstvo pravnih nasvetov – Člen 4(2), druga alinea

Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da izjema, katere cilj je zaščita „pravnih nasvetov“ in je določena v drugi alinei člena 4(2) Uredbe, velja za kakršne koli pravne nasvete, ki jih daje pravna služba institucij, in ni omejena na nasvete, dane med sodnim postopkom. Vendar pa mora tako kot v primeru drugih dokumentov, ki se nanašajo na zaščito interesov, zavrnitev razkritja dokumenta, ki vsebuje pravno mnenje, temeljiti na konkretni in individualni proučitvi[18]. Pritožba proti tej sodbi je v obravnavi na Sodišču.

2.3.2. Varstvo preiskav – člen 4(2), tretja alinea

Sodišče prve stopnje je pojasnilo dejstvo, da so določene vrste dokumentov v zvezi s preiskavami, ki so v teku, zaščitene v smislu namena teh preiskav. Kar zadeva postopke za ugotavljanje kršitev, je Sodišče menilo, da države članice lahko pričakujejo, da jim Komisija med preiskavami, ki bi lahko privedle do postopkov za ugotavljanje kršitev, zagotovi zaupnost. Zahteve zaupnosti veljajo tudi, kadar se zadeva obravnava na Sodišču[19].

---

16 Sodba Sodišča prve stopnje z dne 13. aprila 2005, zadeva T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji.*

17 Isto.

18 Sodba z dne 23. novembra 2004, zadeva T-84/03, *Maurizio Turco proti Svetu*.

19 Zadeva T-191/99, *David Petrie in drugi proti Komisiji*.

Sodišče prve stopnje je nedavno navedlo, da so lahko dejanja, ki se preiskujejo ali v njih potekajo inšpekcije, še naprej vključena v izjemo na podlagi zaščite inšpekcij, preiskav in revizij, tudi če je določena preiskava ali inšpekcija, zaradi katere je bilo narejeno poročilo, za katerega se zahteva dostop, zaključena. Vendar pa možnost za dodelitev dostopa do takih dokumentov ne sme biti odvisna od negotovega prihodnjega in morda zelo oddaljenega dogodka[20]. Za konkretno uporabo tega načela je morda potrebno pojasnilo.

2.3.3. Možnost držav članic, da nasprotujejo razkritju dokumentov, ki izvirajo iz njih – člen 4(5) Uredbe

Izjava št. 35, priložena Sklepni listini Amsterdamske pogodbe, določa, da lahko država članica od Komisije ali Sveta zahteva, da se dokument, ki izvira iz te države, brez njenega predhodnega soglasja ne pošlje tretjim strankam. Ta izjava je izražena v členu 4(5) Uredbe. Sodišče prve stopnje je menilo, da, kadar država članica, iz katere izvira dokument, zahteva, da se dokument ne razkrije, zahtevek za dostop do tega dokumenta urejajo nacionalni predpisi in ne Uredba[21]. Na podlagi te sodne prakse se institucije vedno posvetujejo z organi držav članic, kadar prejmejo zahtevek za dostop do dokumenta, ki izvira iz zadevne države članice. Vendar pa je treba povedati, da je na Sodišču vložena pritožba na sodbo v primeru T-168/02, Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH proti Komisiji.

2.3.4. Odnos med Uredbo in posebnimi predpisi o zaupnosti

Sodišče je v dveh sodbah razsodilo, da je treba zaupnost postopkov izbirnih komisij, določeno v členu 6 Priloge III h kadrovskim predpisom, šteti za *lex specialis*, ki odstopa od splošnih predpisov o dostopu do dokumentov[22]. Ta obrazložitev doslej ni bila razširjena na druga področja, na katerih obstajajo posebni predpisi o zaupnosti. Poleg tega zaupnost postopkov organa ne pomeni, da so dokumenti, ki so na tem organu nastali ali se na njem obravnavajo, spadajo v isto zaupnost. Vendar pa je potrebno razjasniti odnos med splošno ureditvijo za dostop javnosti do dokumentov in posebnimi predpisi, ki jih določijo zakonodajalci Skupnosti, da se zagotovi operativna učinkovitost določenih pravic zbiranja informacij, ki so bistvenega pomena za zadevne postopke.

2.3.5. Preglednost in obveznost varovanja poslovne skrivnosti

Poleg načela preglednosti, zapisanega v členu 255 Pogodbe ES, obstaja še obveznost varovanja poslovne skrivnosti, določena v členu 287, ki je jasno omenjena v različnih aktih sekundarne zakonodaje. Pomembna je predvsem pri politiki konkurence, saj Komisija hrani informacije, ki jih predložijo podjetja ali ki jih od njih pridobi, pa tudi v primerih trgovinske zaščite[23] in pri javnih naročilih. Člen 28 Uredbe št. 1/2003 predvideva, da se informacije, pridobljene v okviru inšpekcij in

---

20 Združeni zadevi T-391/03 in T-70/04, *Franchet in Byk proti Komisiji.*

21 Sodba Sodišča prve stopnje z dne 30. novembra 2004, zadeva T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH proti Komisiji*; glej tudi sodbi Sodišča prve stopnje v zadevah T-76/02, *Mara Messina proti Komisiji*, in T-87/03, *Scippacercola proti Komisiji.*

22 Sodba z dne 5. aprila 2005 v zadevi T-376/03, *Hendrickx proti Svetu,* in z dne 14. julija 2005 v zadevi T-371/03, *Le Voci proti Svetu.*

23 Glej člen 19 Uredbe (ES) št. 384/96, člen 29 Uredbe (ES) št. 2026/97 in člen 9 Uredbe (ES) št. 3285/94.

preiskav ali na podlagi zahteve po njihovi predložitvi, uporabljajo samo za namen, za katerega so bile pridobljene, in da se ne razkrijejo nobene informacije, za katere velja obveznost varovanja poslovne skrivnosti. Ker niti člen 287 Pogodbe ES niti člen 28 Uredbe št. 1/2003 jasno ne določata, katere vrste informacij ta obveznost zajema, je Sodišče prve stopnje že pojasnilo pojem „poslovne skrivnosti“ in navedlo, da se to nanaša na informacije, katerih razkritje javnosti, pa tudi samo posredovanje osebi, ki ni tista, ki je informacije posredovala, lahko zelo škoduje interesom te osebe[24]. Vendar pa lahko obveznost varovanja poslovne skrivnosti prepreči razkritje informacij, ki ne zahtevajo posebne zaščite, kakršna velja za poslovne skrivnosti, javnosti. Ta vprašanja je morda treba dodatno razjasniti.

3. NADALJNJI RAZVOJ

3.1. Uporaba Aarhuške konvencije v institucijah in organih Skupnosti

Parlament in Svet sta 6. septembra 2006 sprejela Uredbo št. 1367/2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti[25]. Uredba se začne uporabljati 28. junija 2007.

Ta nova uredba zajema različne vidike sodelovanja državljanov pri okoljski politiki:

- dostop do informacij na zahtevo,
- aktivno razširjanje informacij,
- posvetovanje o načrtih in programih,
- pravica do zaprositve za upravni pregled odločitve ali nesprejetja odločitve.

V okviru te zelene knjige je treba upoštevati samo določbe glede dostopa do informacij.

Uredba št. 1049/2001 določa splošno ureditev za dostop do dokumentov. Ker je pravna podlaga člen 255 Pogodbe ES, Uredba št. 1049/2001 velja samo za Parlament, Svet in Komisijo ter posledično za agencije Skupnosti. Po drugi strani pa določbe Uredbe št. 1367/2006 glede dostopa do okoljskih informacij veljajo za vse institucije in organe Skupnosti. Uredba št. 1049/2001, nova Uredba št. 1367/2006 in posebni pravilniki o dostopu, ki so jih sprejeli druge institucije in organi, se bodo nekoliko prekrivali. Omeniti je treba tudi, da izjeme od pravice dostopa, določene v obeh uredbah, ne sovpadajo popolnoma.

---

[24] Zadeva T-353/94, *Postbank proti Komisiji*, [1996] Recueil II-921, odstavek 87.

[25] UL L 264, 25.9.2006, str. 13.

Področje uporabe in upravičenci se lahko prikažejo takole:

		Področje uporabe in upravičenci	
Pravni okvir	Zajete institucije in organi	Državljani in prebivalci EU	Katera koli fizična ali pravna oseba
Uredbi št. 1049/2001 + 1367/2006	Parlament Svet Komisija Agencije	Kateri koli dokument	
Posebni pravilniki + Uredba št. 1367/2006	Računsko sodišče Evropska centralna banka Evropska investicijska banka Evropski ekonomsko-socialni odbor Odbor regij Evropski varuh človekovih pravic	Kateri koli dokument	Samo okoljske informacije
Uredba št. 1367/2006	Evropski nadzornik za varstvo podatkov Sodišče (razen pri izvajanju svojih sodnih pristojnosti)	Samo okoljske informacije	

3.2. Preglednost sej Sveta

Evropski svet je na svoji seji 15. in 16. junija 2006 poudaril pomen omogočanja državljanom, da imajo neposreden vpogled v dejavnosti EU, zlasti z nadaljnjim izboljšanjem preglednosti. Svet je 15. septembra 2006 spremenil svoj poslovnik in tako začel izvajati to novo politiko. Na podlagi novih ukrepov se bodo javna posvetovanja in razprave predvajali na medmrežju v vseh uradnih jezikih EU. Javnost sej Sveta presega področje uporabe člena 255 Pogodbe ES in Uredbe št. 1049/2001. Vendar pa bo dejstvo, da so seje javne, vplivalo na razkritje dokumentov, ki se na teh sejah obravnavajo.

DRUGI DEL: MOŽNOSTI ZA IZBOLJŠAVO PREDPISOV O DOSTOPU

4. SPLOŠNA OCENA

Ob upoštevanju izkušenj, pridobljenih z izvajanjem Uredbe št. 1049/2001, sodne prakse Sodišča prve stopnje in Sodišča, ter nedavnega razvoja v zvezi s preglednostjo v evropskih institucijah je primerno razmisliti o spremembah ureditve za dostop javnosti do dokumentov, da se:

- izboljšata dostop do registrov in neposreden dostop do dokumentov;
- širša javnost bolje obvešča o dejavnostih evropskih institucij;
- razjasni pravni okvir;
- najde pravo ravnovesje med pravico javnosti do obveščenosti, ter zaščito zakonitih javnih in zasebnih interesov.

5. AKTIVNEJŠA POLITIKA RAZŠIRJANJA INFORMACIJ

5.1. Preglednost v zakonodajnem postopku

Glavni namen predpisov o svobodi informiranja je državljanom omogočiti tesnejše sodelovanje v demokratičnem odločanju. Zato je prva prednostna naloga v zvezi z izvajanjem Uredbe št. 1049/2001 za javnost preglednejši in lažje dostopni zakonodajni postopek institucij EU. Javni registri navedenih treh institucij večinoma vsebujejo napotila k dokumentom, ki so v okviru oblikovanja zakonodaje EU v njih nastali in ki si jih te izmenjujejo. Pri mnogih od teh dokumentov je dostopno celotno besedilo. Praksa je skladna s členom 12 Uredbe št. 1049/2001, ki predvideva, da institucije, „če je mogoče, zagotovijo, da so dokumenti neposredno dostopni javnosti“, zlasti „zakonodajni dokumenti“.

Ker je opredelitev „zakonodajnih dokumentov“ v členu 12 Uredbe premalo natančna, se Uredba lahko spremeni, da se opredeli, katere vrste dokumentov so del zakonodajnega postopka in bi morali biti načeloma neposredno dostopni v celoti ter na kateri stopnji postopka. Predvideno je že, da bo spletna stran EUR-LEX zajemala več pripravljalnih zakonodajnih dokumentov.

Po drugi strani pa informacije, ki so na voljo, državljanom niso vedno lahko dostopne. Parlament, Svet in Komisija trenutno iščejo možnosti za zagotovitev lažjega dostopa do zakonodajnih dokumentov.

5.2. Aktivno razširjanje informacij na drugih področjih

Institucije veliko informacij razširjajo na svojih spletnih straneh. Sporočila za javnost, v katerih so zapletena ali tehnična vprašanja pojasnjena v preprostem jeziku, so dragocen vir informacij za javnost.

Razširjanje informacij je večinoma prostovoljno. Vendar pa nova Uredba, na podlagi katere za institucije in organe Evropske skupnosti velja Aarhuška konvencija, vsebuje določbe glede aktivnega razširjanja okoljskih informacij[26].

Institucije bi lahko razvile bolj sistematično politiko zagotavljanja, da so dokumenti javnosti dostopni neposredno in na uporabniku kar se da prijazen način. To bi zahtevalo dodatne človeške in finančne vire, kar zadeva upravljanje poteka dela ter podatkovnih baz in spletnih strani. Po drugi strani pa izkušnje Sveta kažejo, da bi se s tem lahko zmanjšalo število zahtevkov za dostop ali pa da bi bilo vsaj obravnavanje zahtevkov manj obremenjujoče.

Glavne spletne strani, ki jih upravljajo institucije, so:

EUR-LEX (pravo EU):
http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm

Zakonodaja v pripravi:
http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en

Zakonodajni observatorij EP:
http://www.europarl.europa.eu/oeil/

Register dokumentov Evropskega parlamenta:
http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN

Register dokumentov Sveta:
http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=

Register dokumentov Komisije:
http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1

Komitološki register:
http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en

[26] Uredba št. 1367/2006, člen 4.

1. vprašanje: Ali bi informacije, ki so na voljo v registrih in na spletnih straneh institucij, opredelili kot:	
A	izčrpne in lahko dostopne?
B	izčrpne, ampak jih je težko najti?
C	lahko dosegljive, toda nezadostne, kar zadeva njihovo pokritost?
D	nezadostne in težko dosegljive?
Druge pripombe glede registrov in spletnih strani:	

2. vprašanje: Ali bi bilo treba nameniti več pozornosti spodbujanju aktivnega razširjanja informacij in se morda osredotočiti na določena področja posebnega interesa?		
DA	**NE**	**Ni mnenja**
Obrazložitev in pripombe:		

6. VKLJUČEVANJE PREDPISOV O DOSTOPU DO OKOLJSKIH INFORMACIJ V SPLOŠNI SISTEM DOSTOPA DO DOKUMENTOV

Kakor je navedeno v oddelku 3.1, obstaja določena razlika med Uredbo in Aarhuško konvencijo. Glede dostopa do informacij navedena konvencija vsebuje posebne določbe o aktivnem razširjanju okoljskih informacij, ki niso omejene le na obveznost zagotavljanja informacij na zahtevo. Zaradi soobstoja Uredbe št. 1049/2001 in Uredbe št. 1367/2006 je prišlo do dveh večinoma podobnih in skladnih ureditev, čeprav še vedno obstajajo določene razlike, ki bi lahko privedle do različnih razlag.

Te razlike bi se lahko odpravile bodisi z izvajanjem posebne ureditve, ki bi urejala pravico dostopa do okoljskih informacij, ali s spremembo določb Uredbe št. 1049/2001, da se razjasni njihova popolna usklajenost z določbami Uredbe št. 1367/2006, kar bi pomenilo enotno ureditev za dostop do okoljskih in drugih informacij Parlamenta, Sveta in Komisije. Druga možnost bi prinesla več pravne jasnosti za državljane, čeprav bi za druge institucije in organe Skupnosti obstajale različne ureditve.

Da se vzpostavi enotna ureditev glede dostopa, je treba pregledati sistem izjem od pravice dostopa, ki je določen v Uredbi št. 1049/2001. Razmisliti je treba o naslednjem:

- Pri uporabi izjem je treba upoštevati javni interes za razkritje in zlasti dejstvo, da se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

- Kadar dokumenti spadajo v izjemo, katere cilj je varstvo finančne, denarne ali gospodarske politike Skupnosti ali države članice [četrta alinea člena 4(1)a Uredbe št. 1049/2001], se okoljske informacije v teh dokumentih vseeno razkrijejo.

- Dodala bi se posebna izjema, da se zaščiti okolje, na katero se nanaša zahtevana informacija (kot so na primer gojišča redkih živalskih vrst).

- Ker za države članice veljata Aarhuška konvencija in Direktiva o dostopu javnosti do informacij o okolju[27], bi bilo v nasprotju z njunimi določbami, če bi te države nasprotovale razkritju dokumentov, ki bi jih morale razkriti na podlagi nacionalnega prava. Po drugi strani pa mora Uredba upoštevati Izjavo št. 35 k Amsterdamski pogodbi. Od držav članic, ki nasprotujejo razkritju dokumentov, ki izvirajo iz njih, s strani katere koli institucije, se lahko zahteva, da navedejo razloge za svoja stališča, ki temeljijo na izjemah na podlagi Uredbe št. 1049/2001 ali njihove nacionalne zakonodaje.

3. vprašanje: Ali bi en sam sklop predpisov o dostopu do dokumentov, vključno z okoljskimi informacijami, zagotavljal več jasnosti za državljane?		
DA	**NE**	**Ni mnenja**
Obrazložitev in pripombe:		

[27] Direktiva 2003/4.

7. URAVNOTEŽENJE INTERESOV

7.1. Dostop javnosti in varstvo osebnih podatkov

Pred oblikovanjem praktičnih predpisov o obravnavanju zahtevkov za dostop do osebnih podatkov je priporočljivo počakati na sodno prakso glede navzkrižja teh dveh pravic[28]. Vendar pa lahko institucije v okviru obstoječega pravnega okvira določijo merila za razkritje osebnih podatkov, in sicer na podlagi naslednjih načel:

– obstaja javni interes za razkritje osebnih podatkov; to je lahko v primeru, kadar je oseba javni funkcionar pri opravljanju svojih uradnih dolžnosti in kadar se informacije, ki bi bile razkrite, nanašajo samo na izvajanje njegovih uradnih dolžnosti, razen če obstajajo posebni razlogi za zaščito njegove identitete (npr. preiskovalci);

– očitno je, da razkritje ne bo prizadelo zasebnosti ali integritete te osebe.

4. vprašanje: Kako naj bi bile izjeme, določene v členu 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, pojasnjene, da bi zagotavljale ustrezno zaščito osebnih podatkov?	
A	Odobritev delnega dostopa do dokumentov, torej brez osebnih podatkov, je zadosten način uravnoteženja preglednosti in varstva osebnih podatkov.
B	Razkritje osebnih podatkov je treba vedno vrednotiti na podlagi meril, ki jih določa Uredba o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov (Uredba št. 45/2001).
C	Merila za razkritje določenih vrst osebnih podatkov bi morala biti navedena v Uredbi št. 1049/2001, zato ne bi bilo potrebno, da se na podlagi Uredbe št. 45/2001 zakonitost razkritja ocenjuje za vsak primer posebej.
Obrazložitev in pripombe:	

7.2. Dostop javnosti in poslovni ali gospodarski interesi

Pogodba ES omogoča ravnovesje med načelom preglednosti, določenem v členu 255, in obveznostjo varovanja poslovne skrivnosti, določeno v členu 287, kar zadeva zlasti informacije o podjetjih, njihovih poslovnih odnosih ali razčlenitvi stroškov.

[28] Glej zadeve v obravnavi, navedene v opombah 11 in 12.

To ravnovesje med preglednostjo in varovanjem poslovne skrivnosti je še zlasti pomembno za Komisijo, saj ta hrani informacije, ki jih predložijo zasebne stranke ali katere Komisija od njih pridobi v okviru preiskav primerov na področju državnih pomoči, omejevanja konkurence, združitev, trgovinske zaščite ali boja proti goljufijam ter postopkov javnih naročil in dodelitve nepovratnih sredstev. Ustrezna zaščita teh informacij je bistvenega pomena za sodelovanje vseh strank, udeleženih v teh postopkih, in s tem tudi za učinkovitost izvajanja zadevnih politik Skupnosti. Zato so zakonodajalci Skupnosti v zvezi s takimi informacijami določili posebne predpise o dostopu. Ti predpisi se morajo uporabljati hkrati z Uredbo, zagotovljena pa mora biti tudi usklajenost med njimi in Uredbo.

Sodišče prve stopnje je v sodbi z dne 30. maja 2006[29] določilo merila za določitev vrste informacij, ki spadajo v področje obveznosti varovanja poslovne skrivnosti. Skladno s to sodno prakso bi lahko Uredba zagotavljala, da se za dokumente, ki vsebujejo informacije, ki so znane omejenemu številu oseb in katerih razkritje bi lahko zelo škodovalo zakonitim interesom osebe, ki jih je predložila, ali tretjim strankam, ne odobri nobenega dostopa. Ta merila bi bilo treba razjasniti operativno ob upoštevanju morebitnega bremena pravni ali fizični osebi, ki je informacijo posredovala in katere stališča bo treba pridobiti pred kakršnim koli razkritjem, ter s tem povezanega tveganja, da bo morebitno veliko škodo zakonitim interesom po določenem času težje oceniti.

Po drugi strani pa se, kadar se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje, izjema pa na varstvo poslovnih interesov, na podlagi Uredbe št. 1367/2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije šteje, da prevlada javni interes za razkritje.

Poseben primer je varstvo intelektualne lastnine, na področju katerega se uporabljajo mednarodni sporazumi.

5. vprašanje: Kako naj bi bile izjeme, določene v prvi alinei člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, pojasnjene, da bi zagotavljale ustrezno zaščito poslovnih in gospodarskih interesov tretjih strank?	
A	Trenutni sistem z varstvom poslovnih interesov na eni strani in javnim interesom za razkritje na drugi daje pravo ravnovesje.
B	Interesu za razkritje bi bilo treba dati večji pomen.
C	Trenutni predpisi ne zagotavljajo zadostne zaščite poslovnih in gospodarskih interesov.
Obrazložitev in pripombe:	

[29] Zadeva T-198/03, *Bank Austria Creditanstalt AG proti Komisiji*, zlasti odstavek 71.

7.3. Dostop javnosti in dobro upravljanje

Izkušnje so pokazale, da je obravnavanje zahtevkov lahko obremenjujoče. Ker je namen Uredbe št. 1049/2001 razkritje informacij v javnem interesu, morajo institucije najti pravo ravnovesje med interesom za razkritje in delovno obremenitvijo, ki jo prinaša obravnavanje zahtevka. Če se pomembni viri posvečajo majhnemu številu obsežnih, zapletenih ali kako drugače obremenjujočih zahtevkov, to ni v javnem interesu. Zato bi lahko bilo koristno določiti merila glede sorazmernosti pravic za dostop. Za usklajenost preglednosti in načela dobrega upravljanja je treba upoštevati naslednje parametre:

- obseg zahtevane dokumentacije;
- opredelitev dokumentov, ki jih hranijo institucije;
- učinek časovnih okvirov na pomembnost izjem.

7.3.1. Preobsežni zahtevki

Za razliko od mnogih nacionalnih ureditev dostopa do dokumentov ali informacij Uredba št. 1049/2001 ne vsebuje določb glede preobsežnih ali neprimernih zahtevkov. V praksi se je izkazalo, da je konkretna preiskava dokumentov celotnega spisa zaradi dostopa javnosti v primerjavi z uporabnostjo dokumentov ali njihovih delov, ki se lahko razkrijejo, preveč obremenjujoča.

Pri obravnavi posebno obsežnih ali zapletenih zahtevkov institucije lahko samo podaljšajo rok za odgovor za 15 delovnih dni ali pa se s prosilcem neuradno posvetujejo o primerni rešitvi[30]. Slednja določba bi se lahko razjasnila, da se institucijam omogoči, da od prosilcev zahtevajo natančno navedbo ali omejitev njihovega zahtevka ali pa sprejetje realnega časovnega okvira za obravnavo.

Poleg tega bi se lahko zahtevki, katerih cilj je ovirati službe pri njihovih običajnih postopkih, šteli za neprimerne in se na tej podlagi zavrnili. Takšni premisleki bi lahko bili primerni zlasti glede učinkovitosti izvrševanja izvršilnih pooblastil Komisije.

[30] Člen 6(3) Uredbe.

6. vprašanje: Ali glede na dosedanje izkušnje obstaja potreba po posebnih določbah za obravnavanje zahtevkov, ki so očitno preobsežni ali neprimerni, zlasti v zvezi s časovnimi okviri?		
DA	**NE**	**Ni mnenja**
Obrazložitev in pripombe:		

7.3.2. Pojem „dokument, ki ga hrani institucija“

Sedanja opredelitev pojma „dokument, ki ga hrani institucija,“ je posledica sestavljanja opredelitve pojma „dokument“ iz člena 3(a) Uredbe in področja uporabe, določenega v členu 2(3)[31]. Z združitvijo obeh opredelitev bi se lahko pojasnil pojem „dokument, ki ga hrani institucija“.

Razjasniti je treba predvsem dva vidika:

– odnos med opredelitvijo pojma „dokument, ki ga hrani institucija,“ in predpisi te institucije o upravljanju dokumentov oziroma točneje predpisi o registraciji;

– status informacij iz podatkovnih baz; ker se vse več informacij hrani v elektronskih podkovnih bazah, bi bilo v Uredbi lahko določeno, v katerih primerih pojem „dokument“ zajema vsebino podatkovnih baz; podatkovne baze bi lahko štele za elektronske knjižnice; posebni in omejeni sklopi informacij, ki se lahko izvlečejo iz podatkovnih baz v okviru običajnega procesa delovanja z uporabo obstoječih iskalnikov, bi šteli za „dokumente“ v smislu Uredbe.

[31] Člen 2(3): *Ta uredba se uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije*. Člen 3(a): *„dokument“ pomeni neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije*.

7. vprašanje: Ali naj v zvezi z vsebino podatkovnih baz pojem „dokument“ zajema sklope informacij, ki se lahko izvlečejo z uporabo obstoječih iskalnikov?		
DA	**NE**	**Ni mnenja**
Obrazložitev in pripombe:		

7.3.3. Dostopnost dokumentov in poraba časa

V Uredbi ni nobenih navedb o učinku, ki ga ima poraba časa na uporabo izjem. Jasna navedba porabe časa, zlasti v zvezi z določenimi izjemami (npr. inšpekcijami, raziskavami in revizijami, sodnimi postopki, zadevami v obravnavi na področjih, ki niso zakonodajna), bi omogočila usklajevanje interesov preglednosti z interesi dobrega upravljanja, in sicer tako, da bi se preprečilo nepotrebno obremenjevanje institucij. V Uredbi bi lahko bil naveden čas:

- do katerega posebne kategorije dokumentov očitno spadajo med izjeme, da se na podlagi Uredbe ustvarijo pogoji za zagotovitev skladnosti z načeli, ki jih je določil zakonodajalec Skupnosti v posebnih predpisih o dostopu, in sicer vedno pod pogojem, da se preizkusi, ali na podlagi Uredbe prevlada javni interes;

- po katerem so dokumenti javni.

8. vprašanje: Ali naj bi bil v Uredbi naveden čas, do katerega in po katerem bi se izjeme uporabljale ali se ne bi uporabljale?		
DA	**NE**	**Ni mnenja**
Obrazložitev in pripombe:		

8. KONČNE OPOMBE

Prosimo, navedite kakršne koli druge pripombe, ki bi jih želeli podati v zvezi s predpisi o dostopu javnosti do dokumentov, ki jih hranijo Evropski parlament, Svet in Komisija.

PRILOGA

Statistični podatki o zahtevkih za dostop, ki so jih obravnavale institucije

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Prvi zahtevki	**Parlament**	**637(1)**	**165**	**186**	**298**	**(3)**
	Svet	**2 394**	**2 830**	**2 160**	**2 100**	**2 224**
	Komisija	**991**	**1 523**	**2 600**	**3 173**	**6 712**
Potrdilni zahtevki	**Parlament**	**1**	**1**	**1**	**10**	**(3)**
	Svet	**43**	**45**	**35**	**51**	**40**
	Komisija	**96**	**143**	**162**	**167**	**112**

Opombe:

(1) ta podatek za prve zahtevke, ki jih je leta 2002 obravnaval Parlament, vključuje zahtevke za dostop do objavljenih dokumentov;

(2) podatki za leto 2006 so ocene;

(3) podatki v zvezi z Evropskim parlamentom še niso na voljo.