



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Petíciós Bizottság

2008/0090(COD)

3.12.2010

## VÉLEMÉNY

a Petíciós Bizottság részéről

az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság részére

az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról  
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

A vélemény előadója: Ágnes Hankiss

PA\_Legam

## RÖVID INDOKOLÁS

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 1. cikkének (2) bekezdése értelmében a közösségi intézmények és szervek a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Annak érdekében, hogy a polgárok és a választott szervek ténylegesen részt vállalhassanak a politikai folyamatokban és elszámoltathassák a hatóságokat, a lehető legszélesebb körű hozzáférést kell biztosítani számukra az európai intézmények dokumentumaihoz.

A Bizottság által a rendelet tekintetében előterjesztett módosítások azonban csalódást keltenek, mivel a bizottsági javaslatok számos esetben inkább visszalépést jelentenek „a nagyobb átláthatóság érdekében” megtett, előre mutató, merész lépés helyett.

Mindenekelőtt a Bizottságnak teljes mértékben felül kellett volna vizsgálnia korábbi javaslatát, mivel az Európai Unió működéséről szóló szerződés hatálybalépése a 15. cikk (3) bekezdésén alapuló új jogi keretet hozott létre. A Bizottság COM(2009)0665 számmal előterjesztett javaslatába be kellett volna építenie a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséből adódó következményeket. A Bizottság hivatalosan nem vonta vissza a javaslatot, és nem léptetett a Lisszaboni Szerződés által teremtett új keretet figyelembe vevő új javaslatot annak helyébe.

A legjelentősebb visszalépést a „dokumentum” fogalmának, azaz az egész rendelet legfontosabb elemének a Bizottság általi átdolgozása jelenti (3. cikk). Az előadó véleménye szerint a definíció szűkítése helyett – amelyet a Bizottság javaslata valójában jelent – a „dokumentum” fogalmát szélesre kell tární a „hivatalos információ” fogalmára összpontosítva, mivel a kérelmezők információkhoz való hozzáférése tenné lehetővé, hogy pontosabb, célzottabb és átfogóbb módon kérjenek konkrét tájékoztatást, elkerülve azt, hogy esetlegesen többletköltségeket okozva felesleges adattömegeket kapjanak. Az új fogalommeghatározás megkönnyítené a részleges hozzáférést is egyes minősített dokumentumokhoz, és lehetővé tenné a nem hivatalos és a hivatalos információk egyértelmű megkülönböztetését is.

Miközben a rendelet célja továbbra is az EU intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés megkönnyítése, a köztes dokumentumok, például feljegyzéstervezetek vagy emlékeztetők nyilvánosan hozzáférhetővé tétele nem hivatalos és/vagy kormányközi csatornákra terelné a hivatalos információáramlást, csökkentve az átláthatóságot és gyengítve az Európai Uniót, ami a kívánttal ellentétes hatású lenne.

A keresési és sokszorosítási díjakat a dokumentumkeresés és a sokszorosítás esetében ésszerű általános díjakra kell korlátozni. A Bizottságnak javaslatokat kell tennie a fent említett kérdések vonatkozásában.

A polgárok számára különös jelentőséggel bír, hogy például a jogsértési eljárások esetében – amelyek gyakran a polgárok petíciói alapján indulnak – teljes hozzáférést kell biztosítani a lezárt jogsértési eljárások valamennyi dokumentumához. Ez többek között magában foglalja a tagállamok által biztosított dokumentumokat is. Az előadó hangsúlyozza, hogy a Bizottság

arra irányuló javaslata, hogy a tagállamoknak – saját jogszabályaik alapján – biztosítsák a jogot a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadására (5. cikk), ellentétes az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával, ezért elfogadhatatlan. Ami a 9. cikket illeti („Minősített dokumentumok kezelése”), fontos, hogy az Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei közös szabályokat állapítsanak meg az ilyen dokumentumok minősítése vonatkozásában, és hogy e szabályokat nyilvánosságra hozzák.

A Petíciós Bizottság rendkívül fontosnak tartja a polgárok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek iránti bizalmának megőrzését és növelését. Az EU-nak a lehető legmagasabb színvonalon kell biztosítania a személyes adatok és a magánélet védelmét, és nem indokolt olyan szabályokat hoznia, amelyeket nehéz objektív módon alkalmazni. Noha a „nyomós közérdek” fogalmával kapcsolatban van már uniós bírói joggyakorlat, kívánatos lenne, ha a Bizottság kialakítaná a fogalom pontos és konkrét meghatározását.

A minősített információkat a címzett a kibocsátó előzetes hozzájárulása nélkül nem továbbíthatja harmadik félnek. A Petíciós Bizottság üdvözlölné a minősítés megszüntetésére vonatkozó közös keret és szabályozás kidolgozását, beleértve annak lehetőségét is, hogy az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek nyilvános hozzáférésre irányuló kérelem esetén felülvizsgálhassák és módosíthassák egy adott dokumentum minősítési kategóriáját. Így a korábban titkosított dokumentumok rugalmasabban nyilvánosságra hozhatók.

Amennyiben valamely intézmény e rendelet rendelkezései alapján dokumentum iránti kérelmet utasít el, az intézmény köteles tájékoztatást adni, hogy később valószínűleg lehetővé válik-e a dokumentumhoz való részleges vagy teljes hozzáférés, és ha igen, mikor.

Az előadó véleménye szerint az Európai átláthatósági kezdeményezés sikeréhez elengedhetetlenül szükséges, hogy a kérelmezők könnyen megtalálhassák a kívánt információkat, és azokhoz egyszerűen hozzájuthassanak. E rendelet összefüggésében tehát az intézményeknek gondoskodniuk kell arról, hogy a dokumentumokhoz a dokumentum-nyilvántartásaik számára létrehozott közös felhasználói felületen vagy az egyes intézmények nyilvántartásaira mutató közvetlen hivatkozásokon keresztül biztosítsák a hozzáférést.

Emellett a jelenlegi rendelettel megegyező módon fel kell kérni a Bizottságot, hogy készítse jelentést a felülvizsgált rendelet végrehajtásáról és – szükség esetén – dolgozzon ki ajánlásokat a javításokra vonatkozóan.

## MÓDOSÍTÁSOK

A Petíciós Bizottság felhívja az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságot mint illetékes bizottságot, hogy jelentésébe foglalja bele a következő javaslatokat:

## Módosítás 1

### Rendeletre irányuló javaslat 2 cikk – 2 bekezdés

*A Bizottság által javasolt szöveg*

(2) Ez a rendelet az **intézmény** birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, **nevezetesen azokra, amelyeket az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek** az illetékességi körébe tartozó szakpolitikákkal, tevékenységekkel és határozatokkal kapcsolatos ügyekre **vonatkozóan**, az Európai Unió valamennyi tevékenységi területén.

*Módosítás*

(2) Ez a rendelet az **Európai Unió valamely intézménye, szerve, hivatala vagy ügynöksége** birtokában lévő **azon** dokumentumokra vonatkozik, **amelyek** az illetékességi körébe tartozó szakpolitikákkal, tevékenységekkel, **az EU jogszabályainak megsértésével összefüggő, lezárt eljárásokkal** és határozatokkal kapcsolatos ügyekre **vonatkoznak** az Európai Unió valamennyi tevékenységi területén.

### *Indokolás*

*A rendeletet az Európai Unió intézményei, szervei, hivatalai vagy ügynökségei birtokában levő összes (a 3. cikkben található meghatározás szerinti) dokumentumra alkalmazni kell. A módosítás külön megemlíti azokat az uniós jogszabályok megsértésére vonatkozó vizsgálatokhoz kapcsolódó dokumentumokat, amelyeket a felek (például a petíciók benyújtói) jogorvoslathoz vagy kártérítéshez való joguk gyakorlása érdekében kikérhetnek.*

## Módosítás 2

### Rendeletre irányuló javaslat 3 cikk – a pont

*A Bizottság által javasolt szöveg*

a) „dokumentum”: az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül **bármely olyan adattartalom, amelyet egy intézmény hivatalosan elkészített és egy vagy több címzettnek továbbított, vagy egyéb módon nyilvántartásba vett, vagy egy intézmény kapott; az elektronikus adattároló, -kezelő és -lekérdező rendszerekben szereplő adatok akkor tekinthetők dokumentumoknak, ha azok nyomtatott vagy elektronikus példányban a már meglévő rendszereszközök segítségével hozzáférhetőek** ;

*Módosítás*

a) „dokumentum”: az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül olyan **hivatalos célokot szolgáló adat** vagy **adatállomány, amely az Európai Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek felelősségi körébe tartozó ügyet érint; Nem tartoznak e fogalom alá azok a tervezetek, feljegyzések és emlékeztetők, amelyeket nem azzal a céllal készítettek, hogy az akta részét képezzék.**

## Indokolás

A „dokumentum” fogalmának Bizottság által javasolt meghatározása túl szűk. A rendelet értelmében egy dokumentum csak akkor tekinthető „dokumentumnak”, ha hivatalosan továbbítják vagy egyéb formában nyilvántartásba veszik. Ez visszalépést jelentene az átláthatóság szempontjából.

A köztes dokumentumok, például feljegyzéstervezetek vagy emlékeztetők nyilvánosan hozzáférhetővé tétele nem hivatalos és/vagy kormányközi csatornákra terelné a hivatalos információáramlást, csökkentve az átláthatóságot és gyengítve az Európai Uniót, ami a kívánt hatással ellentétes hatású lenne.

### Módosítás 3

#### Rendeletre irányuló javaslat 3 cikk – b pont

*A Bizottság által javasolt szöveg*

b) „harmadik fél”: természetes vagy jogi személy, vagy pedig az érintett intézményen kívüli szervezet, **beleértve a tagállamokat, más közösségi vagy a Közösségen kívüli intézményeket és testületeket**, valamint harmadik **országokat**.

*Módosítás*

b) „harmadik fél”: természetes vagy jogi személy vagy pedig az érintett intézményen kívüli szervezet, **más uniós vagy az Unión kívüli intézmények és testületek**, valamint harmadik **országok**;

## Indokolás

A tagállamokat nem indokolt harmadik félként számon tartani az intézményekkel fenntartott kapcsolataikban, illetve az EU tevékenységeivel összefüggő kérdésekről folytatott kommunikációjuk során.

### Módosítás 4

#### Rendeletre irányuló javaslat 4 cikk – 1 bekezdés – d pont

*A Bizottság által javasolt szöveg*

d) **a Közösség** vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája;

*Módosítás*

d) **az Európai Unió** vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája;

## Indokolás

Az EUMSZ. hatálybalépése teszi szükségessé ezt a formai kiigazítást.

## Módosítás 5

### Rendeletre irányuló javaslat 4 cikk – 2 bekezdés – c pont

*A Bizottság által javasolt szöveg*

c) jogi tanácsadás és bírósági, **választottbírósági és vitarendezési** eljárások;

*Módosítás*

c) jogi tanácsadás – **kivéve, ha azt jogi aktusok elfogadására vonatkozó eljárásokkal kapcsolatban nyújtják** – és bírósági eljárások;

*Indokolás*

*A Bizottságnak a 4. cikk (2) bekezdésének c) pontjához készült módosítása lezárítja a szintet a jelenlegi szabályozáshoz képest. A módosítás célja a szint emelése és a Turco-ügyben hozott ítélet (a C-39/05 P és a C-52/05 P számú ügy) figyelembe vétele.*

## Módosítás 6

### Rendeletre irányuló javaslat 4 cikk – 2 bekezdés – d pont

*A Bizottság által javasolt szöveg*

d) ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja;

*Módosítás*

d) ellenőrzések, vizsgálatok, **versenyjogi eljárások** és könyvvizsgálatok célja;

*Indokolás*

*A versenyjogi eljárásokra vonatkozó dokumentumok nyilvánosságra hozatalát el kell utasítani, mivel alááshatja ezen eljárások védelmét.*

## Módosítás 7

### Rendeletre irányuló javaslat 4 cikk – 5 bekezdés

*A Bizottság által javasolt szöveg*

(5) Köztisztviselők, közalkalmazottak és érdekképviselők nevét, címét és beosztását szakmai tevékenységükkel kapcsolatban **közzéteszik**, kivéve, ha adott körülmények között a közzététel kedvezőtlenül érintené az **érintett személyeket**. Egyéb személyes adatokat a személyes adatok feldolgozása

*Módosítás*

(5) Köztisztviselők, közalkalmazottak és érdekképviselők nevét, címét és beosztását szakmai tevékenységükkel kapcsolatban, **kizárólag a kibocsátó beleegyezésével tesz közzé**, kivéve, ha adott körülmények között a közzététel kedvezőtlenül érintené az **érintettek magánéletét és becsületét**.

tekintetében az egyének védelméről szóló **EK** jogszabályokban a jogszerű feldolgozásra vonatkozóan megállapított feltételeknek megfelelően teszik közzé.

Egyéb személyes adatokat a személyes adatok feldolgozása tekintetében az egyének védelméről szóló **uniós** jogszabályokban a jogszerű feldolgozásra vonatkozóan megállapított feltételeknek megfelelően teszik közzé.

**Köztisztviselők, közalkalmazottak és érdekképviselők nevének, címének és beosztásának valamely dokumentumban való megjelentése előtt ki kell kérni beleegyezésüket.**

**Amennyiben valamely intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség az (1) bekezdés alapján tagadja meg a dokumentumhoz való hozzáférést, mérlegelnie kell, hogy biztosítható-e részleges hozzáférés a dokumentumhoz.**

#### Indokolás

*A megfogalmazásnak összhangban kell lennie az Európai Bíróság által a Bavarian Lager Co. ügyében hozott ítéletével (C-28/08P). Az újonnan készülő dokumentumokhoz való hozzáférést a jövőben meg kell könnyíteni.*

#### Módosítás 8

##### Rendeleltre irányuló javaslat 5 cikk – 2 bekezdés

*A Bizottság által javasolt szöveg*

(2) Amennyiben a kérelem egy tagállamtól származó dokumentumra vonatkozik – és nem jogalkotási aktusok vagy általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán megküldött dokumentumokról van szó – konzultálni kell az érintett tagállam hatóságaival. A dokumentummal rendelkező intézmény közzéteszi a dokumentumot, hacsak a tagállam – a 4. cikkben említett kivételek **vagy nemzeti jogszabályainak a szóban forgó dokumentum nyilvánosságára hozatalát megakadályozó különös rendelkezései** alapján – nem indokolja annak visszatartását. Az intézmény megvizsgálja

*Módosítás*

(2) Amennyiben a kérelem egy tagállamtól származó dokumentumra vonatkozik – és nem jogalkotási aktusok vagy általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán megküldött dokumentumokról van szó –, **vagy amennyiben uniós jogszabályok végrehajtására vonatkozóan a Bizottsághoz benyújtott információt érint – amíg azzal összefüggésben nem indult bírósági eljárás** –, konzultálni kell az érintett tagállam hatóságaival. A dokumentummal rendelkező intézmény, **szerv, hivatal vagy ügynökség** közzéteszi a dokumentumot, hacsak a tagállam – a 4. cikkben említett kivételek alapján – nem



a tagállam által közölt indokokat *aszerint, hogy azok az e rendeletben megállapított kivételeken alapulnak-e*

indokolja annak visszatartását. Az intézmény megvizsgálja a tagállam által közölt *ilyen* indokokat.

#### *Indokolás*

*A tagállamok kérhetik az uniós intézményeket, szerveket, hivatalokat vagy ügynökségeket, hogy a dokumentumaikhoz való hozzáférést csak akkor tagadják meg, ha e kérelmek a 4. cikkben meghatározott kivételeken alapulnak (IFAW-ügy, C-64/05). A tagállamoknak nincs vétőjoguk a tőlük származó dokumentumokkal kapcsolatban, és nincs joguk arra sem, hogy saját jogszabályi rendelkezéseikre hivatkozzanak a titkosság indokolása érdekében. Hozzáférést kell biztosítani az uniós jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban a Bizottsághoz benyújtott tagállami információkhoz is, amíg bírósági eljárás nem indul (a Cashman-állásfoglalás 4. ajánlása).*

### **Módosítás 9**

#### **Rendeletre irányuló javaslat 7 cikk – 3 bekezdés**

*A Bizottság által javasolt szöveg*

**(3) Teljes vagy részleges elutasítás esetén a kérelmező az intézmény válaszában az átvételétől számított 15 munkanapon belül megerősítő kérelmet nyújthat be, amelyben az intézményt álláspontja felülvizsgálatára kéri.**

*Módosítás*

**(3) Az intézmény értesíti a kérelmezőt, hogy egy későbbi időpontban valószínűleg lehetővé válik-e a dokumentumhoz való részleges vagy teljes hozzáférés, és ha igen, mikor.**

**A kérelmező az intézmény válaszában az átvételétől számított 15 munkanapon belül megerősítő kérelmet nyújthat be, amelyben az intézményt álláspontja felülvizsgálatára kéri.**

#### *Indokolás*

*A kérelmezőknek tudniuk kell arról, ha a jövőben lehetőség nyílik a kért dokumentumokhoz való hozzáférésre.*

### **Módosítás 10**

#### **Rendeletre irányuló javaslat 9 cikk – 1 bekezdés**

*A Bizottság által javasolt szöveg*

**(1) A minősített dokumentumok az**

*Módosítás*

**(1) A minősített dokumentumok az**

intézményektől vagy az általuk létesített ügynökségektől, tagállamoktól, harmadik országoktól vagy nemzetközi szervezetektől származó, az *érintett intézmény szabályainak* megfelelően „TRÈS SECRET/TOP SECRET”, „SECRET” vagy „CONFIDENTIEL” minősítésű dokumentumok, amelyek védelme az Európai Unió, illetve annak egy vagy több tagállama alapvető érdeke a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozó területeken, nevezetesen közbiztonsági, védelmi és katonai ügyekben.

intézményektől vagy az általuk létesített *szervektől, hivataloktól vagy* ügynökségektől, *a* tagállamoktól, harmadik országoktól vagy nemzetközi szervezetektől származó, az *intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek által megállapított közös szabályoknak* megfelelően „TRÈS SECRET/TOP SECRET”, „SECRET” vagy „CONFIDENTIEL” minősítésű dokumentumok, amelyek védelme az Európai Unió, illetve annak egy vagy több tagállama alapvető érdeke a 4. cikk (1) bekezdése a) *és b)* pontjának hatálya alá tartozó területeken, nevezetesen közbiztonsági, védelmi és katonai ügyekben.

#### Indokolás

*A Bizottság javaslata, amely nem módosítja a 9. cikket, nincs összhangban a 4. cikk módosításával, így a 4. cikk (1) bekezdésére utaló hivatkozás jelenleg inkonzisztens és helytelen. Az EUMSZ. 15. cikke szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés feltételeit és korlátozásait együttdöntéssel kell meghatározni. Ezért rendkívül fontos – és a jogalap is ezt írja elő –, hogy az intézmények közös szabályokat fogadjanak el a minősítésekkel kapcsolatban.*

#### Módosítás 11

##### Rendeletre irányuló javaslat 9 cikk – 6 bekezdés

*A Bizottság által javasolt szöveg*

(6) Az intézmények a minősített dokumentumokra vonatkozó szabályaikat nyilvánosságra hozzák.

*Módosítás*

(6) Az intézmények, *szervek, hivatalok és ügynökségek* a minősített dokumentumokra vonatkozó *közös* szabályaikat nyilvánosságra hozzák.

#### Indokolás

*A Bizottság javaslata, amely nem módosítja a 9. cikket, nincs összhangban a 4. cikk módosításával, így a 4. cikk (1) bekezdésére utaló hivatkozás jelenleg inkonzisztens és helytelen. Az EUMSZ. 15. cikke szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés feltételeit és korlátozásait együttdöntéssel kell meghatározni. Ezért rendkívül fontos – és a jogalap is ezt írja elő –, hogy az intézmények közös szabályokat fogadjanak el a minősítéssel kapcsolatban.*

## Módosítás 12

### Rendeletre irányuló javaslat 11 cikk – 3 bekezdés

*A Bizottság által javasolt szöveg*

(3) Az intézmények haladéktalanul meghozzák **a nyilvántartás** létrehozásához szükséges intézkedéseket; **a nyilvántartás működése megkezdésének legkésőbbi időpontja 2002. június 3.**

*Módosítás*

(3) Az intézmények **a nyilvántartások közötti koordináció biztosítása érdekében** haladéktalanul meghozzák **az intézményi nyilvántartások közös felhasználói felületének** létrehozásához szükséges intézkedéseket .

## Módosítás 13

### Rendeletre irányuló javaslat 12 cikk – 1 bekezdés

*A Bizottság által javasolt szöveg*

(1) **A 4. és 9. cikk figyelembevételével az EU jogalkotási aktusok vagy általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat a nyilvánosság számára közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni.**

*Módosítás*

(1) **Az intézmények, amennyiben lehetséges, a dokumentumokat a nyilvánosság számára elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül, az érintett intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség szabályainak megfelelően, közvetlenül hozzáférhetővé teszik.**

### *Indokolás*

*A jelenlegi szint fenntartása érdekében a jelenlegi 12. cikk (1) bekezdését vissza kell állítani.*

## Módosítás 14

### Rendeletre irányuló javaslat 17 cikk – 1 a bekezdés (új)

*A Bizottság által javasolt szöveg*

*Módosítás*

**A Bizottság legkésőbb ... ..-ig jelentést tesz közzé az e rendelet alapjául szolgáló elvek végrehajtásáról, továbbá ajánlásokat fogalmaz meg, többek között a „nyomós közérdek” fogalmának meghatározására, megfelelő esetben pedig javaslatokat tesz e rendelet**

*felülvizsgálatára, valamint az  
intézmények, szervek, hivatalok és  
ügynökségek intézkedéseire vonatkozó  
cselekvési programjára nézve.*

*Indokolás*

*A jelenlegi rendelethez hasonlóan a rendelet végrehajtásáról jelentést kell előterjeszteni, amelyben – szükség esetén – javításokra irányuló ajánlásokat és javaslatokat fogalmaznak meg.*