Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής

(2000/C 177 E/10)

COM(2000) 30 τελικό — 2000/0032(COD)

(Υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 28 Ιανουαρίου 2000)

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο της 255, παράγραφος 2,

την πρόταση της Επιτροπής,

Αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 251 της συνθήκης,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως προκύπτει από τη συνθήκη του Άμστερνταμ, καθιερώνει την έννοια της διαφάνειας στο άρθρο 1 δεύτερο εδάφιο, σύμφωνα μα το οποίο «η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες».

(2) Η διαφάνεια εξασφαλίζει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, παράλληλα, εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι των πολιτών σε ένα δημοκρατικό σύστημα.

(3) Τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του Μπέρμιγχαμ, του Εδιμβούργου και της Κοπεγχάγης τόνισαν την ανάγκη να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη διαφάνεια στο έργο των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Σε συνέχεια των συμπερασμάτων αυτών, τα θεσμικά όργανα είχαν αναλάβει σειρά πρωτοβουλιών με στόχο να βελτιωθεί η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, αφενός μεν μέσω περισσότερο στοχοθετημένων δράσεων σε θέματα ενημέρωσης και επικοινωνίας, αφετέρου δε με την έγκριση κανόνων σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα.

(4) Ο παρών κανονισμός αποσκοπεί στη βελτιστοποίηση της πρόσβασης στα έγγραφα με τη μεγαλύτερη δυνατή τήρηση της αρχής της διαφάνειας. Θα πρέπει να θέσει σε εφαρμογή το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και να καθορίσει τις γενικές αρχές και τα όρια της πρόσβασης αυτής σύμφωνα με το άρθρο 255 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ.

(5) Καθώς το ζήτημα της πρόσβασης στα έγγραφα δεν αποτελεί το αντικείμενο διατάξεων στις συνθήκες ΕΚΑΧ και Ευρατόμ, ο παρών κανονισμός θα εφαρμόζεται στα έγγραφα που αφορούν δραστηριότητες καλυπτόμενες από τις εν λόγω δυο συνθήκες. Αυτό επιβεβαιώθηκε από τη δήλωση αριθ. 41 που αποτελεί παράρτημα της τελικής πράξης στη συνθήκη του Άμστερνταμ.

(6) Δυνάμει του άρθρου 28 παράγραφος 1 και του άρθρου 41 παράγραφος 1 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το δικαίωμα πρόσβασης εφαρμόζεται επίσης στα έγγραφα που έχουν σχέση με την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας και με την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

(7) Προκειμένου να βελτιωθεί η διαφάνεια των εργασιών των θεσμικών οργάνων και να ευθυγραμμιστεί με τις εθνικές νομοθεσίες που ισχύουν στα κράτη μέλη, πρέπει να περιληφθεί στο πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος πρόσβασης το σύνολο των εγγράφων που κατέχουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το Συμβούλιο και η Επιτροπή.

(8) Οι αρχές που θεσπίζονται με τον παρόντα κανονισμό ισχύουν με την επιφύλαξη των ειδικών κανόνων οι οποίοι εφαρμόζονται στην πρόσβαση στα έγγραφα, ιδίως όσων αφορούν άμεσα πρόσωπα που έχουν συγκεκριμένο συμφέρον.

(9) Είναι απαραίτητο να εξασφαλίζεται η προστασία του δημόσιου συμφέροντος και ορισμένων ιδιωτικών συμφερόντων μέσω συστήματος εξαιρέσεων. Θα πρέπει να παρατεθούν παραδείγματα για καθένα από τα εν λόγω συμφέροντα ούτως ώστε να προσδίδεται στο σύστημα αυτό η μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια. Θα πρέπει επίσης να δίνεται η δυνατότητα στα θεσμικά όργανα να προστατεύουν όσα από τα έγγραφά τους είναι εσωτερικής χρήσης και περιέχουν ατομικές απόψεις ή ανταλλαγές απόψεων ή γνώμες που εκφράζονται ελεύθερα και χωρίς περιορισμούς στο πλαίσιο γνωμοδοτήσεων και εσωτερικών διαβουλεύσεων.

(10) Προκειμένου να εξασφαλιστεί η πλήρης τήρηση του δικαιώματος πρόσβασης, θα πρέπει να διατηρηθεί η ισχύουσα διοικητική διαδικασία σε δύο στάδια, με δυνατότητα δικαστικής προσφυγής ή καταγγελίας στον ευρωπαίο διαμεσολαβητή, και να εισαχθεί η αρχή της σιωπηρής αποδοχής στο στάδιο της επιβεβαιωτικής αίτησης.

(11) Θα πρέπει κάθε θεσμικό όργανο να λάβει τα αναγκαία μέτρα ώστε να ενημερώσει το κοινό για τις νέες διατάξεις που τίθενται σε ισχύ·εξάλλου, για να διευκολυνθούν οι πολίτες στην άσκηση των δικαιωμάτων τους που απορρέουν από τον παρόντα κανονισμό, πρέπει κυρίως το κάθε θεσμικό όργανο να διαθέτει μητρώο εγγράφων.

(12) Ο παρών κανονισμός δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών που εφαρμόζονται όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα. Ωστόσο εξυπακούεται ότι δυνάμει της αρχής της πίστης που διέπει τις σχέσεις των κοινοτικών θεσμικών οργάνων με τα κράτη μέλη, τα τελευταία αυτά πρέπει να μεριμνούν ώστε να μην θίγεται η ορθή εφαρμογή του παρόντος κανονισμού.

(13) Δυνάμει του άρθρου 255 παράγραφος 3, της συνθήκης ΕΚ, το κάθε θεσμικό όργανο θεσπίζει στον εσωτερικό κανονισμό του ειδικές διατάξεις σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφά του. Αυτή η εφαρμογή του παρόντος κανονισμού είναι αναγκαία προϋπόθεση για να καταστεί δυνατή η εφαρμογή της πρόσβασης. Ο παρών κανονισμός και οι εν λόγω διατάξεις εφαρμογής θα αντικαταστήσουν την απόφαση 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 1993 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου [1], την απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής της 8ης Φεβρουαρίου 1994 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής [2], και την απόφαση 97/632/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Ιουλίου 1997 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου [3],

ΕΞΕΔΩΣΑΝ ΤΟΝ ΠΑΡΟΝΤΑ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ:

Άρθρο 1

Γενική αρχή και δικαιούχοι

Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε ένα κράτος μέλος δικαιούται να έχει την μεγαλύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων κατά την έννοια του παρόντος κανονισμού, χωρίς να χρειάζεται να προβάλει δικαιολογία, υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που ορίζονται στο άρθρο 4.

Άρθρο 2

Πεδίο εφαρμογής

1. Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα που κατέχουν τα θεσμικά όργανα, δηλαδή σε όσα καταρτίζονται από αυτά ή προέρχονται από τρίτους και βρίσκονται στην κατοχή τους.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα τρίτων περιορίζεται στα έγγραφα που απευθύνθηκαν στο θεσμικό όργανο μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού.

2. Ο παρών κανονισμός δεν εφαρμόζεται στα έγγραφα που έχουν ήδη δημοσιευθεί ή στα οποία το κοινό έχει πρόσβαση με άλλα μέσα.

Δεν εφαρμόζεται εφόσον υπάρχουν ειδικοί κανόνες σχετικοί με την πρόσβαση στα έγγραφα.

Άρθρο 3

Ορισμοί

Για τον σκοπό του παρόντος κανονισμού, νοείται ως:

α) «έγγραφο»: οποιοδήποτε περιεχόμενο ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (γραμμένο σε χαρτί ή αποθηκευμένο υπό ηλεκτρονική μορφή, ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή)· καλύπτονται μόνον τα διοικητικά έγγραφα, δηλαδή τα έγγραφα που αφορούν τις πολιτικές, τις δράσεις και τις αποφάσεις αρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου, με εξαίρεση τα κείμενα για εσωτερική χρήση, όπως τα έγγραφα προβληματισμού ή συζήτησης και οι γνωμοδοτήσεις υπηρεσιών, καθώς και τα ανεπίσημα μηνύματα,

β) «θεσμικό όργανο»: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή,

γ) «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο»: τα όργανά του (ιδίως το Προεδρείο του Κοινοβουλίου και η Διάσκεψη των Προέδρων), οι κοινοβουλευτικές επιτροπές, οι πολιτικές ομάδες και υπηρεσίες,

δ) «Συμβούλιο»: η εκάστοτε σύνθεση καθώς και τα όργανα (ιδίως η επιτροπή μονίμων αντιπροσώπων και οι ομάδες εργασίας), οι υπηρεσίες και οι επιτροπές που έχουν συσταθεί από τη συνθήκη ή τον νομοθέτη για να επικουρεί το Συμβούλιο,

ε) «Επιτροπή»: το Σώμα, τα μέλη του και τα ιδιαίτερα γραφεία τους, οι γενικές διευθύνσεις και υπηρεσίες, οι αντιπροσωπείες και τα γραφεία, καθώς και οι επιτροπές που έχουν συσταθεί από αυτήν και οι επιτροπές που έχουν συσταθεί για να την επικουρούν ιδίως κατά την άσκηση των εκτελεστικών εξουσιών της,

στ) «τρίτος»: κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή οντότητα εκτός του θεσμικού οργάνου, περιλαμβανομένων των κρατών μελών, των λοιπών κύριων και επικουρικών οργάνων, κοινοτικών και μη, και των τρίτων χωρών.

Ο κατάλογος των επιτροπών που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο, σημεία δ) και ε), καταρτίζεται στο πλαίσιο της εφαρμογής του παρόντος κανονισμού όπως προβλέπεται στο άρθρο 10.

Άρθρο 4

Εξαιρέσεις

Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση στα έγγραφα, η γνωστοποίηση των οποίων θα μπορούσε να θίξει σοβαρά την προστασία:

α) του δημόσιου συμφέροντος, ιδίως όσον αφορά:

— τη δημόσια ασφάλεια,

— την άμυνα και τις διεθνείς σχέσεις,

— τις σχέσεις ανάμεσα ή/και με τα κράτη μέλη ή τα κύρια και επικουρικά όργανα, κοινοτικά και μη,

— τα δημοσιονομικά ή οικονομικά συμφέροντα,

— τη νομισματική σταθερότητα,

— τη σταθερότητα της κοινοτικής έννομης τάξης,

— τις δικαστικές διαδικασίες,

[1] ΕΕ L 340 της 31.12.1993, σ. 43, όπως τροποποιήθηκε από την απόφαση 96/705/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ (ΕΕ L 325 της 14.12.1996, σ. 19).

[2] ΕΕ L 46 της 18.2.1994, σ. 58, όπως τροποποιήθηκε από την απόφαση 96/567/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ (ΕΕ L 247 της 28.9.1996, σ. 45).

[3] ΕΕ L 263 της 25.9.1997, σ. 27.

— τις δραστηριότητες επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου,

— τη διεξαγωγή των διαδικασιών παράβασης, περιλαμβανομένων των προπαρασκευαστικών σταδίων,

— την αποτελεσματική λειτουργία των οργάνων,

β) του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής και του ατόμου, ιδίως όσον αφορά:

— τους φακέλους του προσωπικού,

— τις πληροφορίες, γνώμες και εκτιμήσεις εμπιστευτικού χαρακτήρα ενόψει προσλήψεων ή διορισμών,

— τις πληροφορίες, προσωπικού χαρακτήρα, σχετικά με ένα άτομο ή τα έγγραφα, η γνωστοποίηση των οποίων θα μπορούσε να αποτελεί παραβίαση της ιδιωτικής ζωής ή να την διευκολύνει, όπως για παράδειγμα τα δεδομένα που καλύπτονται από το ιατρικό απόρρητο,

γ) του απορρήτου σε εμπορικά και βιομηχανικά θέματα και των οικονομικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, ιδίως όσον αφορά:

— το επιχειρηματικό και εμπορικό απόρρητο,

— την πνευματική και βιομηχανική ιδιοκτησία,

— τις βιομηχανικές, χρηματοοικονομικές, τραπεζικές και εμπορικές πληροφορίες, περιλαμβανομένων εκείνων που αφορούν τις επιχειρηματικές σχέσεις και συμβάσεις,

— τις πληροφορίες για το κόστος και τις προσφορές στο πλαίσιο προκήρυξης μειοδοτικών διαγωνισμών,

δ) της εχεμύθειας που ζητά ο τρίτος ο οποίος έχει χορηγήσει το έγγραφο ή την πληροφορία, ή της εχεμύθειας που απαιτείται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους.

Άρθρο 5

Επεξεργασία των αρχικών αιτήσεων

1. Κάθε αίτηση πρόσβασης σε ένα έγγραφο διατυπώνεται εγγράφως και με επαρκή ακρίβεια ούτως ώστε το θεσμικό όργανο να μπορεί να προσδιορίζει το έγγραφο. Το θεσμικό όργανο μπορεί να ζητήσει από τον αιτούντα να διευκρινίσει την αίτησή του.

Σε περίπτωση επαναλαμβανόμενης αίτησης ή/και αίτησης που αφορά ογκώδη έγγραφα, το όργανο αναζητεί, μαζί με τον αιτούντα, συμβιβαστική λύση ώστε να εξευρεθεί δίκαιος διακανονισμός.

2. Το όργανο ενημερώνει τον αιτούντα με γραπτή απάντηση δεόντως αιτιολογημένη, εντός ενός μηνός αφότου καταχωριστεί η αίτησή του, για τη συνέχεια που της δόθηκε.

3. Σε περίπτωση που το όργανο απάντησε αρνητικά στον αιτούντα, τον πληροφορεί σχετικά με τη δυνατότητα που διαθέτει, εντός ενός μηνός από την παραλαβή της απάντησης, να απευθύνει επιβεβαιωτική αίτηση στο όργανο ώστε αυτό να αναθεωρήσει τη θέση του, ελλείψει της οποίας θα θεωρείται ότι έχει παραιτηθεί από την αρχική του αίτηση.

4. Κατ' εξαίρεση, η προβλεπόμενη στην παράγραφο 2 προθεσμία μπορεί, μετά από ενημέρωση του αιτούντα και διεξοδική αιτιολόγηση, να παραταθεί κατά ένα μήνα.

Η απουσία απάντησης εντός της καθορισμένης προθεσμίας ισοδυναμεί με αρνητική απάντηση.

Άρθρο 6

Επεξεργασία των επιβεβαιωτικών αιτήσεων και ένδικα βοηθήματα

1. Σε περίπτωση που ο αιτών υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση, το όργανο διαθέτει προθεσμία ενός μηνός από την καταχώρηση της εν λόγω αίτησης για να απαντήσει εγγράφως στον αιτούντα. Εάν αποφασίσει να παραμείνει στην άρνηση της πρόσβασης στο αιτούμενο έγγραφο, το όργανο πρέπει να αιτιολογήσει δεόντως την άρνηση αυτή και να ενημερώσει τον αιτούντα για τα ένδικα βοηθήματα που διαθέτει, δηλαδή τη δικαστική προσφυγή και την καταγγελία στον ευρωπαίο διαμεσολαβητή, υπό τους όρους που προβλέπονται αντίστοιχα στα άρθρα 230 και 195 της συνθήκης ΕΚ.

2. Κατ' εξαίρεση, η προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 προθεσμία μπορεί, μετά από ενημέρωση του αιτούντα και διεξοδική αιτιολόγηση, να παραταθεί κατά ένα μήνα.

Η απουσία απάντησης εντός της καθορισμένης προθεσμίας ισοδυναμεί με θετική απόφαση.

Άρθρο 7

Τρόπος άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης

1. Η πρόσβαση στα έγγραφα ασκείται είτε με εξέταση τους επί τόπου, είτε με χορήγηση αντιγράφου.

Το κόστος της πρόσβασης μπορεί να αναλαμβάνεται από τον αιτούντα.

2. Τα έγγραφα χορηγούνται σε υπάρχουσα γλωσσική διατύπωση, λαμβάνοντας υπόψη την προτίμηση του αιτούντος.

Περικεκομμένη έκδοση του αιτούμενου εγγράφου χορηγείται, εάν μέρος του εν λόγω εγγράφου εμπίπτει σε μια από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 4.

Άρθρο 8

Αναπαραγωγή για εμπορικούς σκοπούς ή άλλη οικονομική εκμετάλλευση

Ο αιτών που έχει λάβει κάποιο έγγραφο δεν μπορεί να το αναπαραγάγει για εμπορικούς σκοπούς ή να προβεί σε οποιαδήποτε άλλη οικονομική εκμετάλλευση χωρίς την προηγούμενη άδεια του έλκοντος δικαίωμα.

Άρθρο 9

Ενημέρωση και μητρώα

Κάθε θεσμικό όργανο λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με τα δικαιώματα που απορρέουν από τον παρόντα κανονισμό. Εξάλλου, για να διευκολυνθεί η άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων, κάθε όργανο προσφέρει πρόσβαση σε μητρώο εγγράφων.

Άρθρο 10

Εφαρμογή

Κάθε θεσμικό όργανο θεσπίζει, στον εσωτερικό κανονισμό του, τις αναγκαίες διατάξεις για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού. Οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονται ... [τρεις μήνες μετά από τη θέσπιση του παρόντος κανονισμού].

Άρθρο 11

Έναρξη ισχύος

Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την τρίτη ημέρα από τη δημοσίευσή του στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Εφαρμόζεται από την ... [τρεις μήνες μετά τη θέσπιση του παρόντος κανονισμού].

Ο παρών κανονισμός είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.