

**PRAVO NA PRISTUP DOKUMENTIMA EUROPSKE KOMISIJE,
PARLAMENTA I VIJEĆA EU**

**RIGHT OF ACCESS TO DOCUMENTS OF THE EUROPEAN
COMMISSION, THE PARLIAMENT, AND THE
COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION**

Aleksandra Čar

Knjižnica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
aleksandra.car@pravo.hr

UDK / UDC 02:087.7EU
Pregledni rad / Review
Primljeno / Received: 26. 9. 2012.

Sažetak

Rad donosi pregled pravnog uređenja prava na pristup dokumentima u posjedu ustanova Europske unije – ponajprije Europske komisije, Vijeća i Parlamenta kao najznačajnijih sudionika postupka donošenja odluka na razini EU. Trenutačno je pravo na pristup dokumentima tih triju ustanova uređeno Uredbom br. 1049/2001 čiji su sadržaj i glavne odredbe prikazane u ovom radu, uključujući pregled događaja koji su doveli do usvajanja ovoga pravnog akta. S obzirom da je Europska komisija 2008. godine pokrenula zakonodavni postupak za reviziju Uredbe o pristupu dokumentima, rad u najvažnijim crtama obrađuje moguće promjene temeljnog pravnog akta, kao i razloge tako dugotrajna postupka njihova usvajanja.

Ključne riječi: Europska unija; transparentnost; pravo na pristup dokumentima; pravo na pristup informacijama; Uredba 1049/2001

Summary

The paper gives an overview of the legal framework of the right of access to documents in possession of the main European Union institutions involved in decision-making processes, namely the European Commission, the Parliament, and the Council of the European Union. This right is currently regulated by the Regulation No. 1049/2001. The paper examines the key provisions of the Regulation, as well as the events that led to its adoption. Taking into consideration that in 2008 the European Commission initiated a legislative procedure for the revision of the Regulation on access to documents, the paper also describes and analyzes possible changes of the original legal act, as well as reasons for the lengthy process of their adoption.

Keywords: European Union; transparency; right of access to documents; right of access to information; Regulation 1049/2001

Otvorenost i transparentnost

Pojam “transparentnost” često se upotrebljava u jeziku Europske unije, a odnosi se na otvorenost u radu njezinih ustanova. Povezan je s različitim zahtjevima za širim pristupom javnosti informacijama i dokumentima EU, većom uključenosti građana u postupak donošenja odluka, a često se spominje u vezi s potrebom pojednostavljivanja inače kompliciranih pravnih tekstova. Transparentnost rada ustanova i tijela javne vlasti i njihovih službenika preduvjet je dobrog vladanja, ona građanima omogućuje da prate i procjenjuju njihove aktivnosti, da znaju koje javne politike i programe provode, koje zakone i propise pripremaju, na koji način prikupljaju i troše novac, te da ih u konačnici – ustreba li – pozovu na odgovornost.

Otvorenost kao sastavni dio postupka odlučivanja trebala bi osnažiti demokratsku prirodu ustanova, pri čemu bi pravo na pristup informacijama nužno pridonijelo stvaranju i uspostavi informiranoga javnog mnijenja pružajući tako građanima prigodu da nadziru i prate način provedbe ovlasti što su ih oni sami povjerali ustanovama Europske unije.

Politički sustav EU tradicionalno se ne smatra transparentnim. Upravo suprotno - tijekom dugog niza godina čak se i o prijedlozima za usvajanje novih pravnih akata raspravljalo iza zatvorenih vrata tajnovitog Vijeća ministara, a jednako netransparentno su ti akti i usvajani. Zahtjev javnosti za većom otvorenošću i transparentnošću pojavio se kao reakcija na spomenuti sindrom “demokratskog deficita” tj. jaz između ustanova EU i njezinih građana, te nemogućnosti građana da prate, razumiju i možda utječu na postupak odlučivanja na razini Europske unije. Događaj koji je stubokom promijenio stanje

stvari i ujedno šokirao vlade država članica EU bilo je odbacivanje Ugovora iz Maastrichta na referendumu u Danskoj 1992. godine. Kao posljedica takvog ishoda referenduma i ostalih znakova javne nezainteresiranosti ili razočaranja Europskom unijom, njezine su ustanove kao i same države članice – u desetljeću koje je slijedilo – pokušale poduzeti niz mjera ne bi li ponovno uspostavile vezu s građanima i pridobile povjerenje javnosti. U tom kontekstu jedna od najvažnijih mjera bilo je uspostavljanje pravila za pristup dokumentima što se smatralo jednim od najvažnijih vidova transparentnosti i otvorenosti. Te su namjere rezultirale usvajanjem jedinstvene Uredbe koja uređuje pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Europske komisije 2001. godine, a ona će – u desetak godina koje su slijedile – ostati najznačajniji instrument koji uređuje pitanje pristupa informacijama u Europskoj uniji.

Uredba 1049/2001¹ kao pravni akt – koji na razini EU osigurava javnosti pravo na pristup dokumentima nekih ustanova – omogućila je građanima i ostalim čimbenicima zakonsko pravo da zatraže pristup širokom rasponu dokumenata, bez obveze da za to navedu ikakav razlog. To obuhvaća pristup pripremnim dokumentima samih ustanova, kao i dokumentima niza odbora koji djeluju pod okriljem triju glavnih zakonodavnih ustanova (Komisije, Vijeća ministara i Europskog parlamenta). Osim toga, spomenutu su Uredbu dobrovoljno primjenjivale mnogobrojne druge ustanove i ostala tijela EU. Kao odgovor na postupnu promjenu kulture od “tajnovitosti” ka (većoj) “otvorenosti”, javio se proaktivni napor glavnih ustanova da informacije o donošenju odluka unutar odbora koje djeluju u okrilju tih ustanova – učine lakše dostupnima javnosti, posebice internetom. To je dovelo do uspostave niza registara dokumenata ustanova, pri čemu je svakako najdojmljiviji onaj tradicionalno tajnovitog Vijeća ministara. Osiguranje prava na pristup dokumentima kao i sve veća dostupnost informacija o odlukama ustanova na internetu u konačnici su omogućili istraživačima da dobiju sliku o tome kako različite ustanove i njihova tijela djeluju iznutra. Osim toga, i druge specifične mjere – poput primjerice otvaranja za javnost onih sastanaka Vijeća na kojima se usvajaju zakonodavni akti – dovele su do značajnog napretka u povećanju otvorenosti rada ustanova.

¹ Regulation (EC) 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 2001., str. 43.

Što je prethodilo usvajanju Uredbe 1049/2001?

Već je Ugovor iz Maastrichta iz 1992. godine prepoznao otvorenost kao važan vid demokracije pa je u okviru njegovog Završnog akta usvojena Deklaracija br. 17² o otvorenosti i transparentnosti. U Deklaraciji se navodi kako “transparentnost postupka odlučivanja osnažuje demokratsku prirodu ustanova i povjerenje javnosti u javnu upravu. Konferencija u skladu s time predlaže da Europska komisija najkasnije do 1993. godine podnese Vijeću izvještaj o mjerama za poboljšanje javnog pristupa informacijama što ih ustanove posjeduju”.

Temeljem spomenute Deklaracije, krajem 1993. godine Komisija i Vijeće usvojili su Pravilnik³ o postupanju u području pristupa dokumentima u kojem se te dvije ustanove obvezuju javnosti osigurati “što je moguće širi pristup dokumentima”. Nakon toga su Komisija, Vijeće, a nešto kasnije i Parlament, odredbe tog Pravilnika implementirali zasebnim odlukama.⁴

Pritisak javnosti za većom otvorenošću odražavao se i u značajnom broju predmeta⁵ pred sudovima Europske unije vezanim uz pravo na pristup informacijama i na pristup dokumentima, a mnogima od takvih zahtjeva bavio se i Europski pravobranitelj kojemu su se građani obraćali za pomoć.

Ugovor iz Amsterdama iz 1997.⁶ otišao je dalje u promicanju otvorenosti uvrstivši to načelo u popis općih načela Europske unije (Članak 1. UEZ), a novo uvedenim člankom 255. Ugovora o Europskoj zajednici svim je privatnim i pravnim osobama s prebivalištem ili registriranim uredom u jednoj od država članica Europske unije zajamčeno pravo na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije. Kasnije su Vijeće i Parlament upravo

² Declaration on the right of access to information, Treaty on European Union, OJ C 191, 1992., str. 101.

³ Council and Commission Code of Conduct concerning public access, OJ L 340, 1993., str. 41.

⁴ Commission Decision 94/90/ECSC, EC, Euratom of 8 February 1994 on public access to Commission documents, OJ L 46, 18. 2. 1994., str. 58.; Council Decision 93/731/EC of 20 December 1993 on public access to Council documents OJ L 340, 31. 12. 1993., str. 43. ; European Parliament Decision 97/632/EC, ESC, Euratom on public access to European Parliament documents, OL L 263, 25. 9. 1997., str. 27.

⁵ Analiza sudske prakse Suda EU-a u području prava na pristup dokumentima može se pronaći u radu: Heremans, Tinne. Public Access to Documents : Jurisprudence Between Principle and Practice. Egmont Paper. – (2011), br. 50.

⁶ Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, OJ C 340, 1997., str. 1-308.

temeljem članka 255. UEZ usvojili Uredbu 1049/2001/EC o javnom pristupu dokumentima tih triju ustanova.

Prije no što je u Ugovor iz Amsterdama uvršten Članak 255., pitanja vezana uz pristup dokumentima rješavala su se temeljem odredaba internih pravilnika unutar ustanova. Svaka je ustanova mogla jednostrano nadopuniti ili mijenjati pravila o pristupu, no Ugovor iz Amsterdama postavio je novi, snažniji pravni okvir koji obuhvaća: a) članak u Ugovoru koji daje pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije svim građanima i stanovnicima Europske unije; b) novu Uredbu koja definira načela i ograničenja spomenutog prava na pristup, i c) specifična pravila sadržana u Poslovnice svake pojedine ustanove. Time su tri ustanove vezane zajedničkim nizom pravila. S obzirom na činjenicu da je Uredbu moguće mijenjati ili nadopunjavati samo kroz postupak suodlučivanja,⁷ svaka promjena zahtijevala bi suglasnost svih triju ustanova.

Sadržaj Uredbe

Svrha Uredbe je “(a) definirati načela, uvjete i ograničenja [...] prava na pristup [...] dokumentima u skladu s Člankom 255. Ugovora o EZ-u [...] kako bi se osigurao najširi mogući pristup dokumentima; (b) utvrditi pravila koja će osigurati najjednostavniji način izvršenja tih prava; (c) promicati dobru upravnu praksu u području pristupa dokumentima”.

Neka rješenja što ih je usvojila Uredba odražavaju nordijski koncept javnog pristupa – zahtjev za pristup dokumentima imaju pravo podnijeti građani i ostali društveni akteri u EU bez obveze navođenja razloga takva zahtjeva. To dakako ne znači da će svi traženi dokumenti postati javno dostupni.

Pojam “dokument” u Uredbi se tumači jednako široko kao i u Pravilniku: “dokument je bilo koji sadržaj, bez obzira na medij (napisan na papiru, spremljen u elektroničkom obliku ili kao zvuk, vizualni ili audiovizualni zapis) koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti ustanove”.

Uredba 1049/2001/EC odnosi se na sve dokumente u posjedu Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, uključujući dokumente koje su te tri ustanove zaprimile, što nije bilo na isti način definirano Pravilnicima o postupanju.

⁷ Postupak suodlučivanja podrazumijeva da o konačnom usvajanju pravnog akta zajednički odlučuju Vijeće ministara i Europski parlament.

Iznimke od prava na pristup

Članak 4. Uredbe sadrži popis iznimaka koje mogu opravdati ograničavanje pristupa, dok je teret dokazivanja prebačen na ustanovu kojoj je zahtjev upućen. Kao iznimke od prava na pristup navedeni su a) zaštita interesa javnosti u području javne sigurnosti, obrane i vojnih pitanja, međunarodnih odnosa, te financijske, monetarne ili ekonomske politike Zajednice ili neke države članice; b) zaštita privatnosti i integriteta osobe, posebice [...] u odnosu na zakonodavstvo o zaštiti osobnih podataka.⁸ Također, članak 4.(3) navodi kako će biti odbijen pristup dokumentu ukoliko bi njegovo otkrivanje ugrozilo poslovne interese [...] uključujući intelektualno vlasništvo, te sudski postupak [...], kao i svrhu inspekcijskog nadzora, istraživanja ili revizije.

Temeljno načelo Uredbe jest da ne isključuje niti jednu kategoriju dokumenata od prava na javni pristup, pa čak ni povjerljive dokumente. U nekim slučajevima dokumenti moraju biti predani na uvid ukoliko interes koji bi javnost imala od njihova otkrivanja nadilazi štetu koju bi objavljivanje moglo prouzročiti. Svi izuzeci su obvezni tj. ukoliko je otkrivanje dokumenta štetno i ukoliko ne postoji prevladavajući javni interes u njegovu otkrivanju, pristup će biti odbijen.

Jedno od izuzeća od prava na pristup dokumentima odnosi se na zaštitu internih radnih dokumenata ustanova (Članak 4.(3) Uredbe). Cilj je ovog izuzeća zaštititi interno funkcioniranje ustanova, ili takozvani “prostor za razmišljanje” koji ustanova treba prije no što donese neku odluku, te na taj način očuvati neovisnost postupka donošenja odluka od pretjeranog vanjskog pritiska. Postoji razlika između zaštite pripremnih dokumenata “prije no što je odluka donesena” i zaštite dokumenata koji sadrže mišljenja, čak i nakon što je odluka usvojena – ukoliko bi otkrivanje dokumenta ugrozilo postupak donošenja odluka unutar ustanove, pristup će biti odbijen.

U slučaju kada samo neki dijelovi dokumenta sadrže podatke koji ne smiju biti otkriveni, preostali dijelovi dokumenta moraju se dati na uvid. To načelo proizišlo je iz sudske prakse vezane uz ranije Pravilnike o postupanju, što je inkorporirano u tekst Uredbe. Podnositelj zahtjeva tako će dobiti verziju dokumenta u kojoj su prekriveni sporni dijelovi teksta. Ipak, ukoliko takav

⁸ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23. 11. 1995., str. 31.; Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, OJ L 8, 12. 1. 2001, str. 1.

način korigiranja teksta zahtijeva od ustanove pretjeran angažman, pristup dokumentu bit će u cijelosti odbijen.

Predmet Uredbe su i “osjetljivi dokumenti” koji su u članku 9.(1) definirani kao oni dokumenti što potječu iz ustanova (ili agencija), iz država članica, trećih država ili međunarodnih organizacija koji su klasificirani kao “strogo povjerljivi”, “tajni” ili “povjerljivi” u skladu sa sigurnosnim pravilima ustanove; dokumenti koji su proglašeni povjerljivima radi zaštite ključnih interesa Europske unije ili države članice u područjima na koja se odnose izuzeća iz Članka 4.(1)(a), tj. javni interes koji se odnosi na javnu sigurnost, obranu i vojna pitanja, međunarodne odnose, financijsku, monetarnu ili ekonomsku politiku Zajednice ili pojedine države članice.

Ipak, građani imaju pravo zatražiti pristup i tako klasificiranim dokumentima, a ustanove su dužne ponovno procijeniti njihovu razinu povjerljivosti: ukoliko izuzeća navedena u Članku 4. Uredbe nisu primjenjiva, dokument će biti uklonjen s popisa povjerljivih dokumenata i objavljen. Osjetljivi dokumenti koji potječu od treće strane mogu biti objavljeni samo uz pristanak autora dokumenta (Članak 9.(3)).

Pristup dokumentima koji potječu od trećih strana jedna je od najvažnijih inovacija Uredbe 1049/2001/EC. “Treća strana” definirana je kao “svaka fizička ili pravna osoba, ili svako tijelo izvan ustanove o kojoj se radi, uključujući države članice, te ostale ustanove ili tijela Zajednice ili izvan Zajednice, te treće zemlje”. Temeljno je načelo da ustanova koja je u posjedu dokumenta odlučuje hoće li odobriti ili odbiti pristup dokumentu, temeljem izuzeća navedenih u Članku 4. Kada nije jasno može li dokument biti otkriven, ustanova je dužna konzultirati autora dokumenta (Članak 4.(4)). Ukoliko se autor protivi otkrivanju dokumenta, ustanova ga unatoč tomu može otkriti ako je uvjerena da niti jedno izuzeće na taj dokument nije primjenjivo. Slijedeći napatke iz provedbenih pravilnika, Europska komisija i Vijeće će u tom slučaju obavijestiti autora o svojoj namjeri otkrivanja dokumenta u roku od 10 radnih dana. Tijekom tog razdoblja, autor dokumenta može pokrenuti postupak protiv otkrivanja spornog dokumenta.

Države članice mogu, slijedom odredaba Članka 4.(5) zatražiti od ustanova da ne objave dokumente podrijetlom iz države članice bez njezina prethodnog pristanka.

Što se tiče pristupa dokumentima EU u nacionalnim pravnim sustavima, jasno je da svrha Uredbe nije da nadopunjuje ili usklađuje nacionalna zakonodavstva u tom području. Ipak, u određenoj mjeri europska i nacionalna regulativa u ovom području neizbježno dolaze u interakciju. Kada države članice

zaprima zahtjev za pristupom dokumentima koji potječu od Europskog parlamenta, Vijeća ili Europske komisije, odluku o prihvaćanju ili odbijanju takvog zahtjeva donijet će vodeći se odredbama njihova nacionalnog zakonodavstva. U slučaju dvojbe, dužne su se, u skladu s Člankom 5. Uredbe, konzultirati s ustanovom koja je autor dokumenta. U skladu s načelom “lojalne suradnje”, od države članice se očekuje da se suzdrži od miješanja u ispravnu primjenu Uredbe.

Postupak podnošenja zahtjeva za pristup

Uredba donosi i pravila o postupku podnošenja zahtjeva za pristup dokumentima (Članak 6.), a on se sastoji od dva ključna koraka – podnošenja početnog⁹ i potvrdnog¹⁰ zahtjeva. Kada je pristup dokumentu nakon prvog, tzv. početnog zahtjeva odbijen, podnositelj može u takozvanom “potvrdnom zahtjevu” od ustanove tražiti da ponovno razmotri svoju negativnu odluku. Početni zahtjevi rješavaju se na upravnoj razini. U slučaju Komisije, to je odjel koji je autor dokumenta ili koji je dokument zaprimio. Glavni ravnatelj odgovara podnositelju zahtjeva. S druge strane, odluke o potvrdnim zahtjevima rješavaju se na razini same ustanove. Komisija je ovlasti u tom smislu prenijela na Glavno tajništvo. Kada se zahtjev odnosi na dokumente vezane uz istrage Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF), ovlast odlučivanja ima ravnatelj OLAF-a.

Uredba postavlja kratke rokove za rješavanje podnesenih zahtjeva. Odluka o zahtjevu (početnom ili potvrdnom) mora biti donesena u roku od 15 radnih dana. U iznimnim slučajevima, rok može biti produžen za dodatnih 15 radnih dana. Potvrdni zahtjev mora se podnijeti u roku od 15 radnih dana od dana primitka negativnog odgovora. Ukoliko ustanova ne dostavi svoj odgovor u zadanom roku, smatra se da je njezin odgovor negativan.

Kada podnositelju nakon što je uputio i potvrdni zahtjev, nije odobren pristup cjelovitom tekstu traženog dokumenta, on može pred Prvostupanjskim sudom (sada Općim sudom) pokrenuti sudski postupak protiv odluke ustanove ili se na negativan ishod zahtjeva može žaliti Europskom pravobranitelju.

⁹ Initial request.

¹⁰ Confirmative request.

Registri dokumenata

Sve veću količinu dokumenata i ostalih informacija ustanove EU daju na uvid javnosti na svojim internetskim stranicama. U konačnici, predmetom procedure za podnošenje zahtjeva za pristup koju propisuje Uredba bili bi samo oni dokumenti čiji bi sadržaj “bude li javno objavljen - mogao ugroziti zaštićene interese. Trenutačno, prednost pri objavljivanju u elektroničkom obliku imaju zakonodavni dokumenti čime se doprinosi većoj transparentnosti postupka odlučivanja.

Uredba je od ustanova zahtijevala da do 3. lipnja 2002. uspostave *online* registre dokumenata čija je primarna svrha da građanima pomognu u identifikiranju konkretnih dokumenata značajnih za njihovo istraživanje. Javni dokumenti su izravno dostupni pomoću registara, a reference u njemu vezane su na cjelovite tekstove u repozitoriju elektroničkih dokumenata.

Registar Europske komisije već niz godina izaziva ozbiljne kritike zbog činjenice da sadrži tek manji dio dokumenata što ih Komisija producira ili prima od trećih strana u sklopu svojih aktivnosti. U kritici registra dokumenata Komisije najdalje je otišla britanska nevladina organizacija *Statewatch* koja je u listopadu 2006. podnijela žalbu Europskom pravobranitelju zbog Komisijina nepoštivanja Članka 11.(1) Uredbe 1049/2001 koji od ustanova traži da uspostave registre dokumenata. Europski je pravobranitelj Komisiji – nakon što je od nje dobio tražena pojašnjenja o pojedinim tvrdnjama iz žalbe – u travnju 2008. uputio Preporuku¹¹ u kojoj od Komisije zahtjeva da korigira svoj registar dokumenata u skladu s odredbama Uredbe. Komisija se oglašila na Preporuku, ustrajući u stavu da je “dokument” u Uredbi nedovoljno precizno definiran, te da je stoga neizvedivo da u svoj registar dokumenata unese podatke o svim svojim dokumentima. Umjesto toga, otprilike u isto vrijeme (travanj 2008.) Komisija objavljuje prijedlog za reviziju Uredbe u kojem predlaže novu – restriktivniju definiciju pojma “dokument”. U analizi¹² što ju je *Statewatch* objavio nakon što je dobio žalbu protiv Komisije, autor Tony Bunyan piše kako “postoje indicije da [Komisija] stvara novi sustav za stavljanje veta na dokumente prije no što budu uvršteni u njezin javni registar”.

¹¹ European Ombudsman Draft recommendation to the European Commission in complaint 3208/2006/GG, 7. 4. 2008.

¹² Bunyan, Tony. *Statewatch wins European Ombudsman complaint against the European Commission over its public register of documents – but it refuses to comply*. Statewatch analysis and Postscript, July 2009

Pristup dokumentima agencija i ostalih ustanova EU

U skladu s Člankom 255. Ugovora o Europskoj zajednici, Uredba se odnosi samo na Europski parlament, Vijeće i Komisiju. Ipak, te tri tanove suglasile su se u Zajedničkoj deklaraciji¹³ da će agencije koje su uspostavljene u sklopu Zajednice primjenjivati pravila o pristupu svojim dokumentima u skladu s odredbama Uredbe. U istoj Deklaraciji, tri su ustanove pozvale sve ostale ustanove i tijela Europske unije da usvoje pravila o pristupu dokumentima koja su u skladu s načelima i ograničenjima definiranim u Uredbi. U praksi, sve ustanove, tijela i agencije EU-a, osim Suda EU-a, usvojili su pravila o pristupu dokumentima.

Izveštaji ustanova o provedbi Uredbe

Uredba 1049/2001 u Članku 17.(1) obvezuje ustanove da objave godišnje izvještaje o pristupu dokumentima koji će uključivati podatke o broju slučajeva u kojima je ustanova odbila pristup dokumentima, razloge odbijanja, te broj osjetljivih dokumenata koji nisu zabilježeni u registru dokumenata.

Izveštaj Vijeća ministara

Prema podacima iz izvještaja za 2010. Godinu,¹⁴ registar dokumenata Vijeća ministara, javno dostupan od 1. siječnja 1999., sadrži reference dokumenata Vijeća pohranjene kroz automatski sustav za arhiviranje. Svi neosjetljivi (*non-sensitive*) dokumenti podneseni Vijeću ili nekom od njegovih pripremnih radnih tijela, a na temelju kojih se donose odluke, ili koji mogu utjecati na postupak donošenja odluka te oni koji odražavaju napredak u postupku odlučivanja u određenom predmetu – automatski se listaju u registru dokumenata. Ako se radi o osjetljivim dokumentima, njihov autor specificira reference koje se smiju pojaviti u registru. Do 31. prosinca 2010. godine, registar Vijeća sadržavao je ukupno 1.545.754 dokumenata (u svim jezičnim verzijama), od čega je 1.163.489 (ili 75,3 posto) bilo javno dostupno i spremno za preuzimanje u pdf ili html formatu. U odnosu na 2009. godinu, to predstavlja povećanje u broju dokumenata u registru od 12,7 posto, te povećanje od

¹³ Joint declaration relating to Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 173, 27. 6. 2001, str. 5.

¹⁴ Council Annual Report on Access to Documents – 2010. General Secretariat of the Council, 2011.

11,8 posto u broju dokumenata izravno dostupnih u registru. Osim toga, do 31. prosinca 2010., registar Vijeća sadržavao je 24.093 djelomično dostupnih dokumenata,¹⁵ uključujući 4.317 onih koji su bili izravno *online* dostupni u pdf formatu. Tijekom 2010. godine u registru Vijeća navedeno je ukupno 393 osjetljivih dokumenata (na izvornom jeziku), od čega je 31 klasificiran kao tajni EU¹⁶ dokument, a 362 kao povjerljivi¹⁷ EU dokument. Također, Vijeće u izvještaju navodi kako je “75,5 posto dokumenata Vijeća nastalih tijekom 2010. godine – tj. 131.204 od ukupno 173.856 dokumenata navedenih u registru tijekom te godine – bilo izravno dostupno javnosti”.

Unatoč rastućem broju kroz registar izravno dostupnih dokumenata, došlo je do povećanja broja zahtjeva za pristup od 3,6 posto. Zahtjevi su se uglavnom odnosili na dokumente čije se reference nalaze u registru.

U 2010. bilo je 28 potvrđenih zahtjeva, što je 1 posto od broja inicijalnih zahtjeva (tijekom navedenog razdoblja bilo je 2.764 zahtjeva, a oni su se odnosili na ukupno 9.184 dokumenata). Ukupno 617 razmatranih dokumenata (što predstavlja oko 7 posto dokumenata traženih u 2010. godini) bili su klasificirani (41 kao “povjerljiv EU dokument”¹⁸, i 575 kao “EU dokument s ograničenim pristupom”¹⁹).

Izveštaj Europske komisije

Prema podacima iz izvještaja Europske komisije o provedbi Uredbe u 2010. godini,²⁰ u registar dokumenata Komisije u spomenutom je razdoblju dodan 18.661 novi dokument. Izvještaj Komisije ne daje podatak u ukupnom broju dokumenata pohranjenih u registru. Što se tiče zahtjeva za pristup dokumentima, tijekom 2010. godine došlo je do znatnog povećanja broja (početnih) zahtjeva – bilo je ukupno 6.127 zahtjeva, što je povećanje od 21 posto u odnosu na 2009. godinu kada ih je bilo 5.055.

Broj potvrđenih zahtjeva povećao se sa 140 u 2009. na 181 u 2010. godini. Od ukupnog broja potvrđenih zahtjeva do kraja 2010. ostalo je neriješeno njih

¹⁵ Dokumenti s oznakom “P/A” - *Partially Accessible*

¹⁶ “Secret UE”

¹⁷ “Confidentiel UE”

¹⁸ Ibid

¹⁹ “Restreint UE”

²⁰ Report from the Commission on the application in 2010 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, COM(2011) 492 final, 12. 8. 2011.

68. Komisija u izvještaju također tvrdi kako je postotak objavljenih dokumenata razmjerno visok – na četiri od pet zahtjeva za pristup odgovoreno je pozitivno. S obzirom na sveukupan broj zahtjeva, tvrdi Komisija, broj onih potvrdnih, te broj žalbi Europskom pravobranitelju i broj tužbi pred Europskim sudom “ostaje vrlo skroman”. Što se tiče strukture podnositelja zahtjeva, u najvećoj se mjeri radi o članovima akademske zajednice, potom nevladinog sektora, interesnih skupina (lobista) i odvjetničkih društava.

Izvještaj Europskog parlamenta

Prema podacima iz izvještaja Europskog parlamenta o pristupu dokumentima za 2010. godinu,²¹ registar dokumenata te ustanove sadrži 362.217 referenci (što odgovara broju od 2.386.485 dokumenata uzmu li se u obzir sve jezične varijante i s obzirom na činjenicu da svaka referenca u registru obuhvaća sve njezine jezične inačice). U usporedbi s 2009. godinom, to je povećanje od gotovo 20 posto, pri čemu je 90 posto dokumenata izravno dostupno u cjelovitom tekstu. Što se tiče osjetljivih dokumenata, u izvještaju se navodi kako tijekom 2010. u registru nije zabilježen niti jedan osjetljiv dokument. Parlament je 2010. pomoću *online* obrasca zaprimio ukupno 1.139 zahtjeva za pristup dokumentima. Blagi pad u broju zahtjeva posljednjih godina smatra se posljedicom činjenice da je sve veći broj dokumenata dostupan na internetu, bilo u samom *online* registru dokumenata Parlamenta koji obuhvaća sve veći broj referenci, bilo na ostalim mrežnim stranicama unutar poslužitelja Europskog parlamenta. Što se tiče strukture podnositelja zahtjeva, i dalje se u najvećoj mjeri (38,47 posto) radi o akademskoj zajednici, a slijede organizacije civilnog društva (20,27 posto) i odvjetnici (15,93 posto). U slučaju Parlamenta zabilježen je i stanovit broj zahtjeva samih parlamentarnih zastupnika (1,55 posto). Također, zaprimljeno je 268 zahtjeva (23,5 posto od ukupnog broja zahtjeva) za pristup dokumentima koji nikad ranije nisu javno objavljeni. Na njih je u 91 posto slučajeva odgovoreno pozitivno: u 236 slučajeva odobren je pristup cjelovitom tekstu traženog dokumenta, a u osam slučajeva odobren je djelomičan pristup.

²¹ European Parliament. Annual Report 2010 on Public Access to Documents (Regulation (EC) No 1049/2001 – Article 17) (Pursuant to Rule 104(7) of Parliament’s Rules of Procedure), PE 461.449/BUR/ANN.

Tabela 1 - Usporedni podaci o registrima triju ustanova za 2010. godinu²²

2010. godina	Europska komisija	Vijeće EU	Europski parlament
Ukupan broj dokumenata u registru (cjeloviti tekstovi + samo referenca)	/ - nema podataka - (18.661 novih dokumenata u registru u 2010. godini)	1.545.754 (u svim jezičnim verzijama)	362.217 referenci (tj. 2.386.485 dokumenata u svim jezičnim verzijama)
Broj inicijalnih zahtjeva	6.361	2.764	1.139
Broj potvrđenih zahtjeva za pristup	181	28	5
Postotak ukupno odobrenih zahtjeva	82,16%	70,5 %	91%
Broj osjetljivih ¹ dokumenata u registru	0	25	0
pravobranitelju	14 novih tužbi pred Europskim sudom u 2010.; 22 nove istrage Europskog pravobranitelja	2 nove tužbe pred Europskim sudom u 2010.; 1 žalba Europskom pravobranitelju	1 nova tužba pred Europskim sudom u 2010.; 1 žalba Europskom pravobranitelju

¹ Osjetljivi dokumenti su dokumenti koji "(...) potječu iz ustanova ili njihovih agencija, država članica, trećih zemalja ili međunarodnih organizacija, koji su klasificirani kao "VRLO TAJNI", "TAJNI" ili "POVJERLJIVI" u skladu s propisima ustanove o kojoj se radi, koji štite osnovne interese Europske unije ili jedne ili više njezinih država članica, u područjima što ih pokriva Članak 4(1)(a), a to su javna sigurnost, obrana i vojna pitanja." (Članak 9(1).

Revizija Uredbe 1049/2001

Europska komisija pokrenula je u studenom 2005. godine "Europsku inicijativu za transparentnost", a formalan početak javne rasprave o toj inicijativi započeo je objavljivanjem Zelene knjige²³ u svibnju 2006. U sklopu te inicijative, Komisija je imala na umu započeti i reviziju Uredbe 1049/2001.

²² Na temelju podataka dostupnih u izvještajima o provedbi Uredbe 1049/2001 Europske komisije, Parlamenta i Vijeća EU za 2010. godinu.

²³ Green Paper on European Transparency Initiative, COM(2006) 194 final, 3. 5. 2006.

Konačan prijedlog²⁴ nove Uredbe objavljen je u travnju 2008. godine, a njegov je glavni cilj bio postići veću transparentnost zakonodavstva i uskladiti propise Europske unije s onima Konvencije iz Arhusa.²⁵ Tekst prijedloga bio je utemeljen na stavovima Europskog parlamenta iznesenim u Rezoluciji iz travnja 2006.²⁶ koja je bila rezultat javnog savjetovanja što ga je Komisija pokrenula Zelenom knjigom²⁷ te sudske prakse Europskog suda koji je interpretirao Uredbu 1049/2001.

Komisijin prijedlog izazvao je živu raspravu među ustanovama. Europski parlament nije bio zadovoljan činjenicom što je Komisija odlučila koristiti tzv. formu *recast*²⁸ za usvajanje nove Uredbe kao niti dijelovima sadržaja novog prijedloga. Iako je u ožujku 2009. glasovao o Izvještaju²⁹ nadležnoga parlamentarnog odbora u kojem je predstavljen niz amandmana na prijedlog, Parlament je odlučio ne prihvatiti zakonodavnu rezoluciju o tom prijedlogu jer je smatrao da taj dosje treba biti prepušten sljedećem sazivu Parlamenta. Kao rezultat toga, nije usvojen formalan stav Parlamenta nakon prvog čitanja prijedloga. Cijeli postupak nastavljen je tek u studenom 2011. kada je Europski parlament prihvatio tzv. Cashmanov izvještaj³⁰ o prijedlogu Europske komisije za reviziju Uredbe o pristupu dokumentima, a sredinom prosinca 2011. parlamentarni zastupnici izglasali su s 394 glasa za, 197 protiv i 35 suzdržanih Zakonodavnu rezoluciju³¹ o prijedlogu za reviziju Uredbe. Rezolucija sadrži i niz ranije spomenutih nadopuna teksta temeljnog prijedloga Komisije.

Također, Europska komisija – suočena s novim zahtjevima Lisabonskog ugovora³² koji je na snagu stupio 1. prosinca 2009. i čiji Članak 15. zamjenjuje

²⁴ COM(2008) 229 final, 30. 4. 2008.

²⁵ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in environmental matters, signed in Arhus, Denmark, on 25th June 1988. Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Arhus Convention to Community institutions and bodies, OJ L 264, 25. 9. 2006., str. 13.

²⁶ P6_A(2006) 052

²⁷ Green Paper on Public Access to Documents held by Institutions of the European Community – A review, COM(2007) 185 final, 18. 4. 2007.

²⁸ *Recast* – znači da se eventualne nadopune mogu odnositi samo na one odredbe postojeće Uredbe na koje je Komisija predložila svoje amandmane. U ovom slučaju, to bi značilo da bi većina ambicioznijih nadopuna što ih predlaže Parlament od početka bila ‘neprihvatljiva’.

²⁹ A6-0077/2009 (tzv. Cashman Report)

³⁰ A7-0426/2011, 30. 11. 2011.

³¹ T7-0580/2011, 15. 12. 2011.

³² Lisabonski ugovor sastoji se od Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i od Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

raniji članak 255. UEZ te područje primjene Uredbe proširuje na sve ustanove, tijela i agencije EU (sa iznimkom Europskog suda, Europske središnje banke i Europske investicijske banke) kao i raspon medija (“na bilo kojem mediju”) – u ožujku 2011. usvojila još jedan prijedlog³³ za izmjenu Uredbe 1049/2001 kojim je raniji prijedlog zapravo prilagodila odredbama Članka 15. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Rasprava o reformi Uredbe 1049/2011 trebala bi se nastaviti temeljem prijedloga iz 2008. godine.

U svibnju 2012. dansko Predsjedništvo Europskim vijećem stavilo je na dnevni red Coreper-a³⁴ nacrt sporazuma³⁵ o predloženoj Uredbi o pristupu dokumentima. Taj bi sporazum, bude li prihvaćen, predstavljao stav Vijeća u pregovorima s Europskim parlamentom s kojim dijeli ovlast donošenja odluka u ovom postupku. Spomenuti dokument donosi usporednu tablicu u kojoj su navedene trenutačne odredbe Uredbe 1049/2001, izmjene iznesene u Komisijinu prijedlogu iz 2008. i onom iz 2011., stav Europskog parlamenta tj. njegove predložene amandmane na Komisijin prijedlog, te na koncu kompromisni tekst Predsjedništva. U komentaru³⁶ što ga je u svibnju 2012. objavio *Statewatch*,³⁷ profesor Steve Peers³⁸ uspoređuje odredbe trenutačno važeće Uredbe i stavove iznesene u nacrtu kompromisnog teksta danskog Predsjedništva (dokument DS 1397/12). “Ako i kada započnu pregovori o Uredbi, djelovanje Europskog parlamenta moći će se prosuditi s obzirom na to do koje je mjere uspio sačuvati znatno opće povećanje razine prava na pristup dokumentima u Europskoj uniji. Nasuprot tome, s obzirom da Uredba iz 2001. već postoji, bilo bi silno bedasto i krajnje neopravdano da Parlament pristane na novu Uredbu koja bi donijela opće smanjenje trenutačno postojećih prava na pristup dokumentima” – iznosi profesor Peers, te nastavlja: “[...] nacrt stava Vijeća ministara, predstavljao bi – gledajući u cjelini – znatno opće smanjenje razine prava na pristup, imajući na umu da bi skromno povećanje standarda koje donose neki članci bilo u jasnom nerazmjeru sa znatnim smanjenjem standarda koje se očituje u mnogobrojnim ključnim člancima”. Također, pro-

³³ COM(2011) 137 final, 21. 3. 2011.

³⁴ Coreper je tijelo sastavljeno od predstavnika država članica u Europskoj uniji.

³⁵ DS 1397/12, 4. 6. 2012.

³⁶ Peers, Steve. *Access to EU documents : article by article commentary, ‘Red Lines’ for the negotiations, and the undemocratic recast procedure*. Statewatch Analysis, May 2012.

³⁷ Statewatch – britanska nevladina organizacija aktivna u području zaštite građanskih prava i sloboda.

³⁸ Profesor prava, Pravni fakultet Sveučilišta u Essexu.

fesor Peers smatra da “[...] Europski parlament treba jasno dati Vijeću do znanja da ne može ni pod kojim uvjetima prihvatiti predloženu definiciju ‘dokumenta’”.

Upravo je definicija pojma “dokument” jedno od najkontroverznijih pitanja vezanih uz revidirani prijedlog, a mnogo rasprave vodi se i oko područja primjene Uredbe, izuzimanja pravnih savjeta što ih daju pravne službe ustanova EU od prava na pristup, odnosa između prava na pristup dokumentima i prava na zaštitu osobnih podataka, te o dokumentima država članica i njihovom pravu da ograniče pristup svojim dokumentima.

Definicija pojma “dokument” i područje primjene

U Članku 3.(a) i Članku 2.(5), (6), Komisija navodi kako dokument mora biti “formalno odaslan jednom ili više primatelja [...] ili na drugi način uveden (*recorded*)”. Ta je definicija bila predmetom mnogobrojnih kritika Europskog pravobranitelja³⁹ koji je smatrao da bi na taj način bio omogućen pristup mnogo manjem - a ne većem - broju dokumenata. Takva definicija čini se preuskom jer isključuje informacije koje kolaju unutar ustanova. Ranije nepostojeći zahtjev za formalnim slanjem dokumenta stavlja veliku količinu sive dokumentacije (tzv. *non-paper-a*) i ostalih neformalnih prepiski izvan dosega javnosti. Europski parlament u svojoj Zakonodavnoj rezoluciji inzistira na drugačijem - mnogo širem tumačenju pojma “dokument”. Osim toga, moglo bi se tumačiti da Uredba 1049/2001 u dokumente ubraja i baze podataka. S druge strane, prijedlog iz 2008. eksplicitno izdvaja baze podataka pa ih u kategoriju dokumenata ubraja jedino ako “podaci [...] mogu biti izvučeni u obliku ispisa ili kopije u elektroničkom obliku uz pomoć dostupnih alata za korištenje sustava”.

Odnos između pristupa dokumentima i zaštite osobnih podataka

Pitanje pronalaska ravnoteže između dva temeljna prava – onog na pristup javnosti dokumentima i prava na zaštitu osobnih podataka odista je delikatno. Valja spomenuti da se prijedlog iz 2008. eksplicitno poziva na predmet

³⁹ Vidi Nikiforos Diamandouros, P. *Contribution of the European Ombudsman to the public hearing on the Revision of Regulation 1049/2001 on public access to documents*. European Parliament – Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2. 6. 2008., kao i priopćenje Europskog ombudsmana EO/08/7, 2. 6. 2008.

T-194/04⁴⁰ (*Bavarian Lager*), no u isto vrijeme predloženi Članak 4.(5) kaže kako će osobni podaci (imena, titule i funkcije) nositelja javnih funkcija, javnih službenika i predstavnika lobista biti otkriveni - osim u slučaju da bi njihovo otkrivanje, pod određenim okolnostima, moglo negativno utjecati na te osobe. Ostali osobni podaci bit će otkriveni sukladno uvjetima što ih propisuje zakonodavstvo EU o zaštiti pojedinaca s obzirom na postupanje s osobnim podacima. Osim toga, Članak 5. Komisijina prijedloga iz 2008. dopušta državama članicama da ulože veto na otkrivanje dokumenata koje su ih dostavile europskim ustanovama ukoliko navedu razloge za njihovo neobjavljivanje. A ti razlozi mogu biti utemeljeni i na nacionalnim odredbama o izuzeću od prava na pristup dokumentima, a ne samo temeljem Članka 4.(1)-(3) Uredbe. Ipak, u svjetlu prakse Europskog suda, nacionalne odredbe mogu se uzeti u obzir jedino ako se dokumenti države članice ne odnose na pitanja vezana uz EU. Štoviše, kao u predmetu *Commission v Sweden*,⁴¹ države članice moraju dokazati primjerenost njihovih nacionalnih propisa u skladu s uvjetima propisanim Člankom 4.(1)-(3) Uredbe. Članak 5. prijedloga iz 2008. ne može se stoga tumačiti kao *a priori* pravo na veto. Trebalo bi ga čitati zajedno s Člankom 4. Uredbe (koji definira iznimke od prava na pristup), dok bi nacionalni propisi koji brane otkrivanje dokumenta trebali biti povrgnuti objektivnom testu štetnosti.

Proaktivni pristup pitanju pronalaska ravnoteže između prava na pristup i zaštite osobnih podataka koji je predložio Europski nadzornik zaštite podataka⁴² izgleda kao moguć put rješenja ove dileme.

⁴⁰ U tom predmetu Europski je sud donio odluku da će se, u slučaju zahtjeva za pristup dokumentima koji sadrže osobne podatke, u cijelosti primjenjivati odredbe Uredbe o zaštiti osobnih podataka, uključujući odredbu koja od primatelja osobnih podataka traži da dokaže potrebu njihova otkrivanja, kao i odredbu koja osobi na koju se podaci odnose daje pravo da u svakom trenutku uloži primjedbu na postupanje s njegovim ili njezinim osobnim podacima, uz obvezu da navede zakonsko utemeljenje pod koje potpada njegova ili njezina specifična situacija.

⁴¹ C-64/05

⁴² Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ C 2, 7. 1. 2009., str. 7.

Zaključak

Rasprava o transparentnosti u EU dosad je bila u najvećoj mjeri općenite prirode, sa snažnim naglaskom na formalnoj pravnoj dimenziji i osobito na pristupu dokumentima. Pristup dokumentima dobio je status temeljnog prava u pravnom i ustavnom sustavu EU. Ipak, ponekad se javlja i mišljenje da pravno uređenje pitanja pristupa dokumentima i nije toliko značajno pogleda li se kako javnost to zakonsko pravo razmjerno malo koristi, kao i to što je raspon korisnika odista vrlo ograničen – uglavnom se radi o istraživačima (članovima akademske zajednice) i pravnicima.

Iako se Uredba 1049/2001 u vrijeme njezina usvajanja temeljila na istim načelima kao i Pravilnici iz 1993., ona je ipak donijela neka značajna poboljšanja:

- Područje primjene prava na pristup i izuzeća od tog prava zajednička su trima ustanovama; može ih se nadopuniti ili izmijeniti samo kroz postupak su-odlučivanja kojim je Uredba usvojena.
- Područje primjene prošireno je na dokumente trećih strana; osjetljivi dokumenti tj. oni koji se odnose na područja sigurnosti i obrane, sada su eksplicitno pokriveni pravilima o pristupu;
- Većina izuzeća predmet su provjere javnog interesa (“prevladavajući interes javnosti u otkrivanju dokumenta”);
- Kada su dokumenti pokriveni izuzećem, ustanove moraju u obzir uzeti mogućnost da objave dijelove dokumenta;
- Registri i mogućnost izravnog pristupa dokumentima internetom omogućuju građanima da učinkovitije ostvare svoje pravo na pristup;
- Uredba je primjer za pravila o pristupu koja primjenjuju ostale ustanove Europske unije na koje Uredba nije izravno primjenjiva.

Usprkos činjenici da je Uredba donijela značajan napredak u promicanju transparentnosti, još uvijek nema mjesta zadovoljstvu. Broj dokumenata koji su javno objavljeni još uvijek je nizak – Komisija odbija pristup gotovo trećini zatraženih dokumenata. U fazi koja je prethodila usvajanju Uredbe organizacije poput ECAS-a,⁴³ EEB-a,⁴⁴ IFJ-a⁴⁵ i *Statewatcha* kritizirale su širok raspon izuzeća od prava na pristup – a način na koji je kasnije Uredba funkcionirala

⁴³ European Citizens' Action Service – nevladina organizacija sa sjedištem u Bruxellesu.

⁴⁴ European Environmental Bureau – udruženje građanskih organizacija za zaštitu okoliša.

⁴⁵ International Federation of Journalists – međunarodno novinarsko udruženje.

pokazao je opravdanost takvih sumnji. Istraživanje⁴⁶ što ga je proveo ECAS o provedbi Uredbe 1029/2001 otkrilo je dva paradoksa: nakon Ugovora iz Amsterdama, koji je pristup dokumentima definirao kao temeljno pravo, broj upita zapravo se nije povećao. Trenutačno je postotak odbijenih zahtjeva 30 posto, dok je prije usvajanja Amsterdamskog ugovora to bilo oko 10 posto. Iako je učinjen napredak na razini Ugovora, nije zamijećen stvarni napredak na dnevnoj razini. Pojavilo se i pitanje o tome koje se dokumente smatra povjerljivima s obzirom da se često činilo kako ne postoji razlog da se određeni dokument proglasi povjerljivim.

Problematičan je i odnos između pravila na europskoj razini i onih na razini nacionalnih zakonodavstava, posebice kada se radi o pravu na veto što ga imaju države članice vezano uz njihove dokumente u posjedu ustanova EU-a. Mnogi bi voljeli da su nacionalna zakonodavstva po pitanju pristupa dokumentima usklađena, iako Uredba 1049/2001 nije imala tu namjeru, kao uostalom niti njezina nova revidirana verzija.

Razvoj događaja vezan uz reviziju Uredbe pokazat će nam u kojoj je mjeri Europska unija demokratski odgovorna i razvija li se u smjeru većeg ograničenja prava svojih građana, barem što se tiče prava na pristup “dokumentima”. Upravo definicija pojma “dokument” bit će jedan od važnih pokazatelja prevladavajućih tendencija Europske unije u području zaštite i osiguranja prava javnosti na pristup informacijama.

⁴⁶ Istraživanje je predstavljeno na seminaru pod naslovom *Should there be a Freedom of Information Act for the EU?* održanom 19. travnja 2007. u Bruxellesu u organizaciji ECAS-a, IJF-a, EEB-a i *Satewatcha*.

LITERATURA

Knjige i članci

BUNYAN, Tony. *Statewatch wins European Ombudsman complaint against the European Commission over its public register of documents – but it refuses to comply*. Statewatch analysis and Postscript, 2009. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-82-eu-commission-register.pdf> (4. 9. 2012.)

DAVIS, Roy W. *Public access to community documents : a fundamental human right*. // European Integration online Papers (EIoP). 3, 8(1999), str. 1-15.

DIAMANDOUROS, Nikiforos P. *Contribution of the European Ombudsman to the public hearing on the Revision of Regulation 1049/2001 on public access to documents*. European Parliament – Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2. 6. 2008. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/jun/eu-ep-ombudsman-on-com-proposals-speech.pdf> (4. 9. 2012.)

DIAMANDOUROS, Nikiforos. *Openness and Access to Documents*. // European State Aid Law Quarterly. (2008), str. 654-658.

ÉDES, Bart W. *The Role of Public Administration in Providing Information - 'Information Offices & Citizens Information Services'*. // EIPA Seminar on “An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information”. Maastricht, The Netherlands : European Institute of Public Administration, 2000., str. 1-16.

GIJS, Jan Brandsma ; Deirdre Curtin and Albert Meijer. *How Transparent are EU 'Comitology' Committees in Practice?* European Law Journal. 14, 6(2008), str. 819-838.

HEREMANS, Tinne. *Public Access to Documents : jurisprudence between principle and practice*. // Egmont Paper. – 50, (2011), 96 str. URL: <http://aei.pitt.edu/33461/> (4. 9. 2012.)

KOMANOVICS, Adrienne. *Openness versus secrecy : interaction between the legal orders of Community and Member States in matters of transparency*. // Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata. 144(2009), str. 151.

KRANENBORG, H. ; VOERMANS, W. *Access to Information in the European Union : a comparative analysis of EC and Member State Legislation*. Groningen : Europa Law Publishing, 2005.

PEERS, Steve. *Access to EU documents : article by article commentary, 'Red Lines' for the negotiations, and the undemocratic recast procedure*. Statewatch Analysis, 2012. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-177-access-to-docs.pdf> (4. 9. 2012.)

Should There Be a Freedom of Information Act. Conference Report. ECAS; Stawatch; IFJ; BEE. Bruxelles, 2006. URL: http://www.ecas-citizens.eu/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=37&Itemid=99999999 (4. 9. 2012.)

Zakonodavstvo EU

Joint declaration relating to Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. OJ L 173, 27. 6. 2001., str. 5. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:173:0005:0005:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in environmental matters, signed in Aarhus, Denmark, on 25th June 1988. Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention to Community institutions and bodies. OJ L 264, 25. 9. 2006., str. 13. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:264:0013:0019:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Regulation (EC) 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 31. 5. 2001., str. 43. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:145:0043:0048:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data OJ L 8, 12. 1. 2001, str. 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

European Parliament Decision 97/632/EC, ESC, Euratom on public access to European Parliament documents. OL L 263, 25. 9. 1997., str. 27. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:263:0027:0029:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. OJ L 281, 23. 11. 1995., str. 31. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:281:0031:0050:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Commission Decision 94/90/ECSC, EC, Euratom of 8 February 1994 on public access to Commission documents. OJ L 46, 18. 2. 1994., str. 58. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1994:046:0058:0061:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Council Decision 93/731/EC of 20 December 1993 on public access to Council documents. OJ L 340, 31. 12. 1993., str. 43. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:340:0043:0044:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Council and Commission Code of Conduct concerning public access. OJ L 340, 31. 12. 1993., str. 41. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:340:0041:0042:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Treaty on European Union. Declaration on the right of access to information. OJ C 191, 29. 7. 1992., str. 101. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:191:0001:0112:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts. OJ C 340, 1997., str. 1-308. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:1997:340:SOM:EN:HTML> (4. 9. 2012.)

Radni dokumenti ustanova EU

Europska komisija

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. COM(2011) 137 final, 21. 3. 2011. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0137:FIN:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. COM(2008) 229 final, 30. 4. 2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0229:FIN:EN:PDF>

Green Paper on Public Access to Documents held by Institutions of the European Community – A review. COM(2007) 185 final, 18. 4. 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0185:FIN:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Green Paper on European Transparency Initiative. COM(2006) 194 final, 3. 5. 2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Europski parlament

European Parliament legislative resolution of 15 December 2011 on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (recast) (COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)). T7-0580/2011, 15. 12. 2011

URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/12-15/0580/P7_TA-PROV\(2011\)0580_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/12-15/0580/P7_TA-PROV(2011)0580_EN.pdf) (4. 9. 2012.)

Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (recast). A7-0426/2011, 29. 11. 2011.

European Parliament. *Annual Report 2010 on Public Access to Documents (Regulation (EC) No 1049/2001 – Article 17) (Pursuant to Rule 104(7) of Parliament's Rules of Procedure)*, PE 461.449/BUR/ANN. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/862177_EN.pdf (4. 9. 2012.)

Report on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (recast). A6-0077/2009, 19. 2. 2009.

Report with recommendations to the Commission on access to the institutions' texts (2004/2125(INI)). P6_A(2006) 052, 15. 3. 2006.

Vijeće EU

Recast of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (synoptic overview of the texts related to the recast of Regulation 1049/2001.) Council of the EU: DS 1397/12, 4. 6. 2012. URL: <http://www.statewatch.org/news/2012/jun/eu-council-latest-access-reg-draft-position-ds-1397.pdf> (4. 9. 2012.)

Recast of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (first reading) - Preparation of informal trilogues. Council of the EU : 9441/12, 04.05.2012. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09441.en12.pdf> (4. 9. 2012.)

Non-paper by the Presidency on the recast of Regulation 1049/2001, as it was presented at the meeting of the Working Party on Information on 10 February 2012. This document will be the basis for discussions in the Working Party on Information at the meeting on 9 March 2012. Council of the EU: 6439/12, 13. 2. 2012. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st06/st06439.en12.pdf> (4. 9. 2012.)

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents - Interinstitutional File: 2011/0073 (COD) Council of the EU: 13980/11, 9. 9. 2011. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st13/st13980.en11.pdf> (4. 9. 2012.)

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Council of the EU: 8261/1/11, 31. 3. 2011. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st08/st08261-re01.en11.pdf> (4. 9. 2012.)

Council Annual Report on Access to Documents – 2010. General Secretariat of the Council, 2011. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EN_ACC_web-2011.pdf (4. 9. 2012.)

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (recast). Council of the EU: 10859/1/09, 22. 7. 2009. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10859-re01.en09.pdf> (4. 9. 2012.)

Europski nadzornik zaštite podataka

Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. OJ C 2, 7. 1. 2009., str. 7. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:002:0007:0017:EN:PDF> (4. 9. 2012.)

Europski pravobranitelj

Ombudsman warns that citizens' right of access to documents is at risk. EO/08/7, 2. 6. 2008. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EO/08/7&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=hr> (4. 9. 2012.)

European Ombudsman Draft recommendation to the European Commission in complaint 3208/2006/GG, 7. 4. 2008. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/draftrecommendation.faces/en/540/html.bookmark> (4. 9. 2012.)

Mrežni izvori

EUROPA: *Transparency Register.* URL: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm (4. 9. 2012.)

European Commission: *Transparency.* URL: http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm (4. 9. 2012.)

European Commission: *Transparency: Access to documents.* URL: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm (4. 9. 2012.)

European Commission: Transparency: Access to documents: *Registers of documents*. URL: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/registers_of_documents_en.htm (4. 9. 2012.)

European Commission: *Register of Commission documents*. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en> (4. 9. 2012.)

Council of the EU: *Register of Council documents*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register/search-in-the-register?lang=en> (4. 9. 2012.)

Council of the EU: *Transparency – Historical overview (1992-2010)*. (10. 9. 2012.) URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web-en.pdf> (4. 9. 2012.)

Council of the EU: *Basic texts on transparency*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/documents/policy-regarding-access-to-council-documents/basic-texts-on-transparency> (4. 9. 2012.)

European Parliament: *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)* URL: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=EN&body=LIBE> (4. 9. 2012.)

European Parliament: *Register of Parliament's documents*. URL: <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?language=EN> (4. 9. 2012.)

European Ombudsman. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm> (4. 9. 2012.)

Statewatch: Monitoring the state of civil liberties in Europe. URL: <http://www.statewatch.org/> (4. 9. 2012.)