

# Трета Европска конференција на комесари за информации

29 септември 2008

Брдо кај Крањ, Словенија

## Ревизија на Правилникот 1049/2001 за пристап до јавни документи:

### Погледи на Европскиот Омбудсман

*Јан Харден, Генерален секретар кај Европскиот Омбудсман*

#### 1. Историјат на Правилникот 1049/2001

Јавниот пристап до информациите на ниво на Европската унија започна пошироко да се дискутира по Данското одбивање од 1992 на Договорот од Мастрихт, кое откри јаз помеѓу Европа и нејзините граѓани. Во продолжение на Мастришкиот договор кое се однесува на транспарентност, Комисијата најде инспирација од Шведска, фокусирајќи се на јавен пристап до документи до информации.<sup>1</sup> Кон крајот на 1993 година, Советот и Комисијата усвоија правила<sup>2</sup> за јавен пристап до документи кои самите ги создале, но не и за документите кои ќе следат.

Влезот на шведска и Финска во ЕУ во 1995 го зголеми притисокот за поголема транспарентност. Во 1997, правото на слободен пристап до документи на Советот, Европскиот парламент и Комисијата беше вклучено во Амстердамскиот договор како нов член 255 од Договорот на Европската заедница. Овој член предвиде и Правилник со кој се утврдија општите принципи и ограничувања на основа на јавен и приватен интерес, со кои се уредува правото на пристап до информациите. По долги дискусии беше усвоен Правилникот 1049/2001, на 30 мај, 2001<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Комисиска комуникација за јавен пристап до документите на институциите, 1993 OJ Commission 156 стр.5.

<sup>2</sup> Код на однесување на Советот и Комисијата за прашањата на јавниот пристап, 1993 OJ Law 340, стр.43; Решение на Советот 93/731 од 20 декември 1993 за јавен пристап до документи на Советот 1993 OJ L 340 стр. 43; Решение на Комисијата 94/90 од 8 февруари 1994 за пристап до документите на Комисијата 1994 OJ L 46 стр. 58.

<sup>3</sup> Правилникот (ЕС) 1049/2001 на Европскиот парламент и Совет од 30 мај 2001, за јавен пристап до документите на Европскиот парламент, Советот и Комисијата, 2001 OJ L 145 стр. 43.

## **2. Главни карактеристики на Правилникот 1049/2001**

### *2.1 Корисници и надлежности<sup>4</sup>*

Во Правилникот се вели дека неговата цел е да обезбеди што е можно поширок пристап до документи. Применлив е на сите документи добиени од институција или во сопственост на институцијата, во сите области на активностите на Европската унија.

Според членот 255 ЕС, правото на пристап е ограничено само на граѓаните на Унијата и на секое физичко или правно лице кое живее или има регистрирана канцеларија во некоја од земјите членки. Институциите “може,, да одобрат пристап и на други физички или правни лица.

Барателите не се обврзани да дадат причини за нивното барање.

“Документ,, е широко дефиниран поим, за да вклучи секаква содржина, на било кој медиум, која се однесува на политиките, активностите и решенијата кои спаѓаат под надлежностите на таа институција.

### *2.2 Исклучоци*

Пристапот е подложен на исклучоци, кои се наведени во членот 4 од Правилникот. Ако само дел од документот е класифициран како исклучок, останатите делови од документот треба да се издадат на барателот.

Исклучоците се изразени во конкретни термини: ако се појави исклучок, институцијата треба да одбие пристап. Сепак, примената на исклучоците бара применана просудување, затоа што секаде е вклучен и тестот за јавен интерес, а некои се и предмет на преовладувачки јавен интерес од откривање на документот.

Во случај документите да се повлечат од трета страна, институцијата треба да ја консултира третата страна и да процени дали еден од исклучоците е применлив, освен во случаи кога е јасно дека документот треба или не треба да биде откриен.

Членот 4 предвидува дека институциите треба да одбијат пристап до документите онаму каде пристапот ќе ѝ наштети на заштитата на:

(а) “јавниот интерес кој се однесува на:

---

<sup>4</sup> Точките во овој дел се базирани на членовите 1 (а), 2 (1) до (3) и 6 (1) од Правилникот.

- Јавна безбедност,
- Одбрана и воени работи,
- Меѓународни односи,
- Финансиска, монетарна или економска политика на Заедницата или на некоја земја членка;

(б) приватноста и интегритетот на личноста, особено во согласност со законодавството на Заедницата, што се однесува до заштита на личните податоци.,  
 Не постои можност за преовладување на јавниот интерес при откривање на документот што се однесува до горенаведените исклучоци.

Членот 4 (2) предвидува дека институциите ќе одбијат пристап до документот во оние случаи кога откривањето ќе ѝ наштети на заштитата на:

“- комерцијалните интереси на физичко или правно лице, вклучувајќи и интелектуална сопственост;

- судски процедури како правен совет;
- целта на инспекцијата, истраги и ревизии,

освен ако не преовладува јавниот интерес при откривање на документот.,

Членот 4 (3) го штити процесот на донесување решенија во институцијата. Точните одредби се различни во зависност од тоа дали институцијата решила по прашањето на кое се однесува документот.

Ако релевантното решение не е донесено, исклучоците се применуваат на (i) документи на институцијата за интерна употреба и (ii) идни влезни документи.

Ако релевантното решение е донесено, исклучоците се применуваат само на документи кои содржат “мислења за интерна употреба како дел од дискусиите и прелиминарните консултации во рамките на институцијата.,,

Во двата случаи, тестот за јавен интерес сериозно би го нарушил процесот на донесување одлуки во институцијата. Понатаму, постои можност да превладее јавниот интерес при откривање на документот.

Правилникот 1049/2001 не содржи никакви исклучоци кои автоматски го штитат таканаречениот “простор за размислување.,. Почетна точка е дека документите кои

содржат интерни дискусии се јавни. Ако некоја институција сака да одбие јавен пристап до таков документ, мора да ги наведе точните причини за тоа.

### 2.3 Прашања на управување од повеќе нивоа

Додека националните закони за заштита на податоците мораат да се усогласени со Директивата на заедницата која содржи правила кои се исто така применливи во институциите на ЕУ<sup>5</sup>, не постои одредба во Договорот или легислатива која нуди општо право на пристап до информациите за активностите на земјите членки поврзани со Европската унија<sup>6</sup>.

Во цитатот 15 од преамбулата на Правилникот 1049/2001 конкретно се вели дека “не е ниту цел ниту предмет на Правилникот да ги менува националните закони за пристап до документи,.. Сепак, Правилникот содржи одредби кои се применуваат кога институцијата поседува документи кои потекнуваат од земја членка и обратно.

#### Документи кои потекнуваат од земја членка и се во сопственост на институција

Членот 4 (5) од Правилникот предвидува дека земја членка може да побара од институцијата да не открива документ кој потекнува од таа земја членка без претходна согласност. Судот на правдата ја интерпретираше оваа одредба во случајот *IFAW*<sup>7</sup>.

Главните заклучоци кои произлегуваат од оваа пресуда се следниве:

Терминот “документ кој потекнува од земја членка,, го означува секој документ што некоја земја членка го пренесува до некоја институција, без разлика кој е неговиот автор.

---

<sup>5</sup> Директива 95/46/ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 24 октомври 1995 за заштита на обработката и слободното движење на личните податоци 1995 OJ L 281, стр. 31. За институциите на ЕУ, види член 286 од Договорот и правилник на ЕЗ (ЕС) 45/2001 од 18 декември 200 за заштита на обработката на личните податоци од страна на институциите и органите на Заедницата и за слободно движење на истите, 2001 OJ L 8 стр. 1.

<sup>6</sup> Такво право на пристап е ограничено на специфични полиња. Види Директива 2003/4/ЕС од Европскиот парламент и Советот од 28 јануари 2003 за јавен пристап до информациите за животната околина и отповикување на Директивата 90/313/ЕЕС, 2003 OJ L 041, стр. 26. Постои и Директива за повторна употреба на информациите од јавниот сектор: Директива 2003/98/ЕС на Европскиот парламент и Советот од 17 ноември 2003 за повторна употреба на информациите од јавниот сектор, 2003 OJ L 345, стр. 90. Сепак, Директивата не се применува на документи кои се исклучени од пристапот по вредност на правилата за пристап на земјите членки, ниту ако граѓаните или компаниите мораат да докажат посебен интерес според правилата за пристап за да добијат пристап.

<sup>7</sup> Случајот C-64/05 P, *Шведска (IFAW) против Комисијата*, пресуда од 18 декември 2007. Содржината во текстот е базирана на параграфите 50, 61, 75-6, 86-90.

Членот 4 (5) не им одредува на земјите членки општо и безусловно право на вето. Овој член се однесува на процесот на усвојување на решенијата на Заедницата и им дава на земјите членки моќ да учествуваат во донесувањето на тие решенија.

Кога се приготвува барање за документ кој потекнува од земја членка, засегнатата институција и земјата членка мораат без одлагање да започнат легитимен дијалог за можната примена на исклучоците предвидени со членот 4 (1) – (3). Треба и да оброта внимание на потребата на институцијата да усвои позиција во рамките на роковите предвидени со членовите 7 и 8 од Правилникот. Ако засегнатата земја членка по ваквиот дијалог се противи да го објави документот, мора да ги наведе причините за тоа противење со посочување на главните исклучоци наведени во членот 4 (1) – (3).

Ако земјата членка не ги наведе причините и покрај барањето на институцијата, институцијата мора да даде пристап до документот, ако смета дека ниту еден од исклучоците од членот 4 (1) – (3) не одговара на ситуацијата.

Ако земја членка даде објаснение за одбивањето пристап до документот, институцијата е обврзана да го одбие барањето за пристап. Нејзиното решение не треба само да го регистрира фактот дека земјата членка се противела на издавањето на документот, туку и да ги наведе причините кои ги дала таа земја и да се укаже на кој исклучок од членот 4 (1) – (3) се однесува. Судството на Заедницата може да разгледува дали одбивањето е валидно засновано на тие исклучоци, дури и ако одбивањето резултира од проценката на тие исклучоци од страна на земјата членка.

#### Документи кои потекнуваат од институција и се во сопственост на земја членка

Членот 5 од Правилникот се применува кога земја членка добива барање за документ во нејзина сопственост, кој потекнува од институција:

“...освен во случаи кога е јасно дека документот треба или не треба да се издаде, земјата членка треба да се консултира со засегнатата институција, за да донесе решение кое не го доведува во опасност остварувањето на целите од овој Правилник.

Земјата членка може да го предаде барањето на институцијата.,,

Последиците од оваа одредба не се целосно очигледни. Особено е дискутабилно дали фразата “освен во случаи кога е јасно дека документот треба или не треба да се издаде,, се однесува на национален закон, закон на Заедницата или и двете. Сепак, намерата е дека земјата членка има право да примен национален закон, но притоа мора да се усогласи со општите обврски од членот 10 од Договорот на Европската заедница, “да апстинира од мерките кои би можеле да го загрозат спроведувањето на целите од Договорот,,<sup>8</sup> Во секој случај, јасно е дека, ако националниот закон бара од државните власти да се справат со барањето за пристап, последната реченица од членот 5 не ги ослободува од таа обврска.

#### *2.4 Олеснување на пристапот<sup>9</sup>*

Правилникот има цел да промовира подобра административна работа за пристап до документи и да утврди правила кои ќе овозможат најлесно спроведување на правото на пристап.

Секоја институција треба да обезбеди јавен пристап до регистер на документи. Регистарот треба да биде ажуриран без одлагање и достапен во електронска форма.

Институциите треба да обезбедат информација и помош за тоа како и каде може да се поднесат барањата за пристап до документи и да им помогнат на барателите да го објаснат барањето ако е тоа неопходно. Во случај кога барањето се однесува на многу голем документ или на голем број документи, институцијата може неформално да разговара со барателот за да се изнајде решение.

#### *2.5 Процедура и правни лекови<sup>10</sup>*

Барање за пристап може да се поднесе во писмена форма. Ако првото барање е одбиено, барателот може да поднесе конечно барање. Првото и конечното барање мора да се одговорот во рок од 15 работни денови. Институцијата може да ги продолжи овие рокови во 30 дена, во исклучителни случаи, како барање за многу голем документ или за голем број документи, ако барателот е однапред известен за продолжување на рокот и за причините за тоа.

---

<sup>8</sup> Види параграф 70 од пресудата *IFAW* (претходната фуснота)

<sup>9</sup> Точките од овој дел се базираат на членовите 1 (b) и (c), 11 и 6 (2) до (4) од Правилникот.

<sup>10</sup> Точките од овој дел се базираат на членовите 6 (1), 7 и 8 од Правилникот.

Ако конечното барање се одбие, целосно или делумно, барателот може да го обжали решението пред Првостепениот суд, според членот 230 од Договорот на ЕУ или пак да се жали до Европскиот Омбудсман, според членот 195 од истиот Договор.

### **3. Предлози на Комисијата и гледишта на Омбудсманот за предлозите**

На 30 април 2008, Комисијата даде предлог за “преобликување,, на Правилникот 1049/2001<sup>11</sup>. Процедурата за “преобликување,, ќе го ограничи дијапазонот на дебатирање во Европскиот парламент за промените предложени од Комисијата. За среќа, Европскиот парламент реши да го спроведе предлогот преку обична законодавна процедура, што дава можност за предложување додатни промени.

Мислењето на Омбудсманот, некои од предложените промени на Комисијата се оправдани, додека други би го стеснила постоечкото право на пристап на начин кој Комисијата не го предвидела. Некои промени кои се претставени како инкорпорирани во предметното право во судовите на Заедницата, би имале спротивен ефект. На овие аспекти од предлогот на Комисијата им треба детално објаснување и дебата. Комисијата пропуштила и некои важни можности за подобрување на Законот.

За полесно разбирање ќе претставам неколку детални анализи и коментари кои без употребени за објаснување на главните карактеристики на Правилникот. Анализите не се комплетни и не го вклучуваат оние промени кои Омбудсманот ги минорни и неконтроверзни.

#### *3.1 Корисници и надлежности*

Омбудсманот го поздравува предлогот *сите* физички и правни лица да имаат *право* на пристап. Ова е во склад со нацрт-конвенцијата на Советот на Европа за пристап до службени документи, што на сите им овозможува да имаат пристап, без дискриминација.

Другите предложени промени значајно би ја намалиле надлежноста на Правилникот. Една од нив е да се смени дефиницијата за “документ,, за да не може да се направи ниту едно

---

<sup>11</sup> COM(2008) 229 конечна верзија

барање за пристап до документ, освен ако тој документ бил “формално пренесен до еден или повеќе приматели или поинаку регистриран”,<sup>12</sup>.

Ова ќе значи дека документот кој не бил формално пренесен надвор од институцијата нема да се смета за “документ”, за целите на Правилникот, освен ако не се регистрира. Предлогот на Комисијата во пракса ќе даде широка надлежност во решавањето кои документи ќе бидат опфатени со Правилникот.

Друга предложена промена ќе исклучи можност за јавен пристап до документи кои се дел од административно досие на истраги или процедури кои се однесуваат на акт на индивидуална надлежност, се додека не се затвори истрагата или актот не стане конечен. Комисијата предлага и пристапот до документите кои содржат информации добиени од физички или правни лица во рамките на ваквите истраги да бидат *трајно* исклучени<sup>13</sup>.

Според сегашниот Правилник, повеќето од документите веројатно ќе се опфатат со еден или повеќе од постоечките исклучоци<sup>14</sup>. Сепак, откривањето може да биде обврзно ако преовладее јавниот интерес. Предложената промена ќе ја отстрани можноста, а и ќе ја тргне обврската конкретно да докажува дека издавањето на документот ќе нанесе штета на заштитениот интерес. Понатаму, документите кои содржат информации добиени од физички или правни лица ќе останат трајно недостапни за јавноста, дури и ако измине време и се докаже дека издавањето на документот нема да нанесе штета. По читањето на предложениот текст, цел документ ќе се исклучи од пристап, дури и ако релевантната информација се содржи само во фуснота.

Комисијата предлага да се работи на прашањето на пристап до податоци кои се содржат во база на податоци и промената на дефиницијата “документ”, да подразбира:

“податоци кои се дел од електронски датотеки, системи за обработка и спасување на изгубени податоци... ако може да се издвојат во форма на отпечаток на копија во електронски формат користејќи ги достапните алатки за користење на системот..,

Во процесот на консултација кој му претходеше на предлогот на Комисијата, Омбудсманот истакна дека постоечките алатки за пребарување обично би се развивале заедно со потребата на интерниот информатички менаџмент. Затоа Омбудсманот преложи

---

<sup>12</sup> Член 3 (а)

<sup>13</sup> Член 2 (б)

<sup>14</sup> Особено членот 4 (1) (б), (2) (а) or (2) (д).

утврдување на општа обврска на институциите да ги земаат предвид потребите за транспарентност при креирањето и работата со датотеките.

Омбудсманот започна и консултативен процес во рамките на Европската мрежа на Омбудсмани за тоа како се постапува по прашањето на пристап до информациите во датотеките во нивните земји, а резултатите од овој процес ќе бидат доставени до Европскиот парламент.

### *3.2 Исклучоци*

Комисијата предлага да се додадат два нови исклучока кон членот 4, друг постоечки исклучок да се подели на два дела и да се ревидира фразеологијата на некои од постоечките исклучоци.

Еден од новите исклучоци, кој треба да се додаде на членот 4 (1), се однесува на заштита на “животната средина, како на пример местата за размножување на ретките видови,, (без можност да превладее јавниот интерес од откривање на информацијата)<sup>15</sup>. Новиот исклучок е во склад и со Конвенцијата од Архус и со Нацрт конвенцијата на Советот на Европа<sup>16</sup>. Како понатамошна мерка за усогласување на Правилникот 1049/2001 со Правилникот на Конвенцијата од Архус на ниво на ЕУ, Комисијата предлага да се оддели заштитата на (а) “комерцијалните интереси на физичките и правните лица“ од оние од (б) “интелектуалната сопственост,, и што се однесува до (а), да се смета дека превладејувачкиот јавен интерес постои “каде бараната информација се однесува на испуштањето супстанции во околината,,.

Другиот нов исклучок кој треба да се додадена членот 4 (2) треба да ја заштити “објективноста и неутралноста на селективните процедури,, која е предмет на можноста да превладее јавниот интерес при откривање на информацијата<sup>17</sup>. Според Комисијата, овој исклучок би се применил на процедури за склучување договори и за избирање персонал.

Што се однесува до склучувањето договори, комерцијалните интереси се веќе заштитени со друг исклучок од истиот под-параграф. Затоа, намерата е да се подобри заштитата на

---

<sup>15</sup> Член 4 (1) (е)

<sup>16</sup> Конвенцијата за пристап до информациите, учеството на јавноста во донесувањето одлуки и Пристапот до правда во случаи со животната средина, спроведени во Архус, Данска, на 25 јуни, 1998. Види ја и Препораката 1367/2006 на Европскиот парламент и на Советот од 6 септември 2006 за примената на одредбите од Конвенцијата во Архус во јавните институции и тела 2006 OJ L 264, стр. 13

<sup>17</sup> Член 4 (2) (е)

процедурата за донесување одлуки на институцијата, предвидена со член 4 (3), затоа што тестот за јавен интерес од член 4 (2) вели дека откривањето “ќе му наштети,, на јавниот интерес повеќе отколку што е во членот 4 (3), каде вели “сериозно ќе му наштети,,.

Што се однесува до процедурите за избирање персонал, предметното право на Првостепениот суд укажува дека Правилниците за персонал, кои се одредуваат дека работата на Одборите за селекција треба да биде тајна, се *lex specialis* и ја исклучуваат примената на Правилникот 1049/2001<sup>18</sup>. Ново предложениот исклучок би можел да ја подобри транспарентноста преку тоа што ќе одреди дека работата на Одборите за селекција спаѓа во надлежноста на Правилникот.

Исклучокот за заштита на судски процеси и правни совети во членот 4 (2) ќе се прошири за да вклучи и “процедури за арбитражање и договарање,,<sup>19</sup>. Иако Комисија го презентира ова како објаснение, Омбудсманот смета дека, според принципот дека исклучоците треба да се конструираат потесно, постоечкиот исклучок не е применлив на процедурите на споменатата резолуција на Светската трговска организација<sup>20</sup>. Додатната фразеологија затоа значително би го проширила исклучокот, смета Омбудсманот.

Комисијата предлага и замена на исклучокот во членот 4 (1) (б) со нов член 4 (5), како што е во натамошниот текст:

“Имиња, титули и функции на иматели на јавни претпријатија, државни службеници и претставници на интереси во врска со нивните професионални активности ќе бидат откриени, освен во посебни услови кога откривањето реверзибилно би влијаело на засегнатите личности. Други лични податоци ќе бидат откривани во согласност со условите за законска обработка на такви податоци, наведени во законодавството на ЕЗ за заштита на личноста при обработка на личните податоци,,.

Комисијата предлага нови нацрт одредби според правилата на Првостепениот суд во случајот на Баварската пивара<sup>21</sup>. Сепак, основното правило содржано во втората реченица од предложениот нов член гласи дека ако документот содржи лични податоци, Правилникот 1049/2001 не треба да се применува и дека наместо тој, треба да се примени

<sup>18</sup> Случајот T-371/03 *Le Voci против Советот*, [2005] ECR-SC I-A-209 и II-957, параграфи 122-124

<sup>19</sup> Член 4 (2) (c)

<sup>20</sup> Види случај 582/2005/PВ: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/050582.htm>

<sup>21</sup> Случај T-194/04, *Баварска пивара против Комисијата*, пресуда од 8 ноември 2007

Правилникот на заедницата за заштита на лични податоци (т.е. Правилникот 45/2001<sup>22</sup>). Тоа е спротивно од она што Првостепениот суд пресуди во случајот со *Баварската пивара*<sup>23</sup>. Всушност, ја претставува позицијата која Комисијата константно ја бранеше, дури и во жалбата до Судот на правдата против решението на Првостепениот суд по случајот *Баварска пивара*.

Европскиот супервизор за заштита на податоците издаде детално мислење во кое се критикува предлогот на Комисијата и се предлага алтернативен пристап<sup>24</sup>, кој Омбудсманот целосно го поддржува.

Комисијата сака и да го измени исклучокот кој се содржи во првиот параграф од членот 4 (3) за заштита на процесот на донесување одлуки во периодот пред да се донесе одлуката<sup>25</sup>. Иако Комисијата изјавува дека измените се поради постигнување поголема јасност и не ја менуваат суштината, новата фразеологија е поширока од постоечката одредба. Во сегашниот Правилник, исклучоците се применуваат само на документи кои се “за внатрешна употреба или добиени од институција,..”. Со предлогот на Комисијата ова ќе се прошири на сите документи. Со тоа ќе се дозволи, на пример, институцијата да тврди дека документот кој е создаден за потребите на надворешни консултации со специфични личности или интереси е исклучок.

Треба да се спомене споменатиот додаток на членот 16. Овој член, кој е насловен “умножување на документи,..”, специфицира дека Правилникот не содржи дискриминација на било кои постоечки правила за авторски права, кои би можеле да го ограничат правото на посредникот на умножување и користење на издадените документи. Комисијата предлага да се додадат зборовите “да се набават копии на документите или,.. според “правото на посредникот,..”. Целта на овој додаток не е објаснета. Не е јасно дали Комисијата дава поддршка за тоа да правата на посредниците кои може да се ограничат со

---

<sup>22</sup> Правилникот (ЕЗ) 45/2001 од 18 декември 2000 за заштита на личноста од аспект на обработка на личните податоци од страна на институциите и телата на Заедницата и за слободно движење на тие податоци 2001 ОЈ L 8 стр. 1.

<sup>23</sup> Види параграфи 98-100 од пресудата. Понатаму, параграф 117 од пресудата нагласува дека исклучокот од Правилникот 1049/2001 не се применува на сите лични податоци, туку само на податоци кои се “во можност навистина и специфично да ѝ наштетат на заштитата на приватноста и интегритетот на личноста,..”.

<sup>24</sup> Мислење на Европскиот супервизор за заштита на податоците за Предлогот за Правилник на Европскиот парламент, Советот и Комисијата, за пристап до документите на Европскиот парламент, Советот и Комисијата, 30 јуни 2008. Достапно на интернет страницата на EDPS: <http://www.edps.europa.eu>

<sup>25</sup> Член 3

авторско право може да го вклучат правото на барателот да добие пристап. Доколку е така, додатната фразеологија ќе претставува *de facto* исклучок со нејасни надлежности.

### 3.3 Проблеми со управувањето од повеќе нивоа

Што се однесува до документите кои потекнуваат од земја членка и кои се во сопственост на институција, Комисијата предлага да се замени членот 4 (5) од постоечкиот Правилник со нов член 5 (2). Ова предвидува дека:

Институцијата која го има документот треба да го објави освен ако земјата членка не даде причини за тоа да не се стори, врз основа на исклучоците од членот 4 **или** на специфичните одредби во нивната домашна легислатива, со кои се спречува откривање на документ. Институцијата треба да ги почитува причините на земјата членка се додека тие се базираат на исклучоците утврдени со овој Правилник.,,

Употребата на сврзникот “или,, и ограничената надлежност на “почитува,, (т.е. проценува) предвидена во стората реченица изгледа дека се базира на погрешното читање на пресудата на Судот на правдата во случајот случај *IFAW*<sup>26</sup>. Заедно може да значат дека земја членка може да се потпира на своето законодавство како *алтернатива* на исклучоците утврдени со членот 4 (1) – (3) од Правилникот.

Точно е дека Судот на правдата во случајот *IFAW* укажа дека:

“ништо не ја исклучува можноста дека усогласеноста на некои правила со националните закони кои го штитат јавниот или приватниот интерес, одбивањето да се издаде документ, притоа повикувајќи се на земја членка, може да се смета како интерес кој бара заштита на основа на исклучоците утврдени во Правилникот.,,

Сепак, во наредниот параграф, Судот објаснува дека легитимните интереси на земјите членки може да се заштитат на основа на исклучоците утврдени во членот 4 (1) до (3) од Правилникот, но и истакнува дека членот 4 (5) бара од институцијата и од земјата членка да се ограничат на овие исклучоци<sup>27</sup>. Затоа јасно е дека пресудата во случајот *IFAW* не предвидува дека земјите членки можат да се потпрат на нивното домашно законодавство како алтернатива на исклучоците наведени во членот 4 (1) до (3) од Правилникот. Со тоа,

<sup>26</sup> Види фуснота 7 погоре

<sup>27</sup> Види параграфи 83 и 84. Параграфите 86 и 88 нагласуваат дека пристап може да се одбие само на основа на исклучоците утврдени во членот 4 (1) до (3) од Правилникот 1049/2001.

предлогот на Комисијата повеќе го извртува предметното право отколку што го интегрира.

По општо кажано, како што е наведено погоре, законот на Заедницата не им нуди на граѓаните никакво општо право на пристап до информациите за активностите на земјите членки поврзани со ЕУ. За оние граѓани на Унијата кои сакаат да набљудуваат како се создаваат и применуваат политиките на ЕУ, сегашната ситуација претставува системски проблем. Спроведувањето на јавната власт се поврзува со земјите членки на ниво на Унијата, но постои и нефлексибилна одделеност кога се работи за законската рамка на транспарентноста<sup>28</sup>.

Можноста на граѓаните да набљудуваат и да разберат како функционира Унијата ќе биде зголемена доколку постојат минимум стандарди за (не хармонизација на) јавниот пристап до документи поврзани со ЕУ и информациите во сопственост на властите на земјите членки.

Во консултативниот процес кој му претходеше на предлогот на Комисијата, Омбудсманот предложи доброволно развивање на ваквите минимум стандарди преку формирање на независна група за пристап до документи поврзани со ЕУ и информации од земјите членки. Таква група може да биде составена од претставници на Комесарите за информации или слични тела на земјите членки и на Европскиот Омбудсман како аналогно тело на ниво на Унијата<sup>29</sup>. Решението на *IFAW* го зајакнува случајот за вакво групирање, поради тоа што “вистинскиот дијалог, меѓу администрациите на ЕУ и земјите членки за пристап до документите треба секако да се усогласи со сличен дијалог меѓу надлежните за надзор на администрацијата.

### 3.4 Олеснување на пристапот

---

<sup>28</sup> Последниците на оваа одделеност се намалени во случајот на Советот, со последната практика на третирање на писмените ставови на делегациите и документи кои ги сумираат усните изјави на членовите на Советот: види Барт Дрисен “Советот на Европската Унија и пристап до документи,, 2005. *European Law Review*, 675, стр. 687.

<sup>29</sup> Во службени термини, работното тело може да се состои од властите во секоја земја членка кои се надлежни за обезбедување пристап до правдата, како што е наведено во членот 6 (1) од Директивата 2003/4/ЕС на Европскиот Парламент и Советот од 28 јануари, 2003 за јавен пристап до информациите за животната средина и отповикување на Директивата на Советот 90/313/ЕЕС, 2003, *Official Journal L 41*, стр. 26

Комисијата предлага нова обврска на институциите да ги дефинираат нивните правила за процедури, кои ги категоризираат документите и се директно достапни за јавноста<sup>30</sup>. Ако документот е директно достапен, може да се добие без користење на процедура за барање утврдена во Правилникот. Новата предложена обврска е затоа добредојдена, затоа што може да помогне да се обезбеди побрз пристап до одредени документи.

### *3.5 Процедури и правни лекови*

Комисија предлага две практични промени во процедурата за поднесување барање. Прво, да се смени членот 6 (2) како што е подолу наведено (новиот текст е со болдирани букви):

**“Ако барањето не е доволно прецизно или ако бараните документи не може да се идентификуваат, институцијата треба да го замоли барателот да го објасни барањето, како и да му помогне на барателот притоа, на пример, со тоа што ќе му добави информација за користење на јавните регистри на документи. **Временскиот рокови предвидени во членовите 7 и 8 ќе почнат да важат кога институцијата ќе ги добие бараните објасненија,,****

Членот 6 (1) предвидува дека барањата треба да се поднесуваат “на доволно прецизен начин, за да ѝ се овозможи на институцијата да го идентификува документот,,. Затоа, додатните зборови во првата реченица на членот 6 (2) предвидува ситуации каде документот не може да се идентификува *иако барањето е доволно прецизно*. Тешко е да се замисли како може да настане таква ситуација, освен ако не е резултат на неадекватно регистрирање од самата институција. Ако е тоа случај, треба веднаш да се извести барателот. Новата последна реченица од членот 6 (2) наместо тоа, ќе ѝ дозволи на институцијата бескрајна суспензија на роковите за одговор.

Второ, Комисијата предлага да се продолжи нормалниот рок за донесување на потврдно решение на 30 работни дена, со можно додатно продолжување од 15 работни дена. Според Комисијата, искуството покажало дека е речиси неможно да се изготви потврдо решение во рок од 15 работни дена.

Ако предлозите на Комисијата се прифатат, истиот рок може да се примени на мислењето на институцијата за жалбите до Омбудсманот против одбивање на пристап до документи.

---

<sup>30</sup> Член 12 (4)

Двостепената административна процедура (првично барање, проследено со потврдно решение) обезбедува дека институцијата веќе имала можност темелно да го истражи проблемот. Затоа треба да е во можност брзо да одговори на жалбата. Нормалниот рок од 30 работни дена ќе му овозможи на Омбудсманот да започне да бара решение доволно рано за тоа да биде корисно за барателот, што ќе ѝ даде и доволно време на институцијата да ги заврши потребните интерни процедури<sup>31</sup>.

Понатамошна процедурална промена би помогнала Правилникот да функционира поправилно. Сегашната одредба од членот 4 (2) и (3) за “преовладување на јавниот интерес при откривање на информацијата, е речиси мртво писмо. Колку што сум свесен, ниту една институција не издала документ на основа на тоа дека преовладува јавниот интерес. Ова не е изненадување. Институцијата нема мотив да го утврдува преовладувачкиот јавен интерес. Барателите имаат таков мотив, но тие мораат да дадат аргументи пред да го видат документот. Омбудсманот може да има улога во овој поглед, која ќе им биде од корист и на институциите и на барателите. Ако барателот чие првично барање било одбиено сака да докаже дека постои јавен интерес од објавувањето на информацијата, треба да добие уште една можност да се обрати до Омбудсманот. Омбудсманот може да го испита документот, да создаде независен став и да ги извести институцијата и барателот (без притоа да го открие документот и неговата содржина на барателот). Барателот може да направи потврдно барање, доколку сака. Во оваа фаза не е неопходно ниту адекватно за Омбудсманот повторно да се занимава со прашањето на јавниот интерес, во случај каде веќе дал мислење по тоа прашање.

Оваа додатна улога на Омбудсманот нема да ги намали правата на барателот за пристап, туку може да и помогне на институцијата да заземе објективен став по прашањето на јавниот интерес, пред да се наклони кон ставот дека има законска обврска да одбие пристап. Тоа би можело и да ја зголеми довербата на барателот во целиот процес.

#### **4. Заклучоци**

Горните анализи предлагаат комбинирана пресуда за предлозите на Комисијата. Некои се оправдани, како на пример новиот исклучок за заштита на животната околина и обврската

---

<sup>31</sup> Комисијата му укажа на Омбудсманот дека ѝ се потребни 6 недели за одговор на неговите прашања, поради нејзините интерни процедури кои се неопходни за почитување на колегијалноста

да се дефинираат категориите на документи Комисија кои ѝ се директно достапни на јавноста. Други се потпираат на неиздржани аргументи, како на пример различни толкувања на предметното право од Судовите на Заедницата или недостиг на објаснение на нивната оправданост (на пример, вклучувањето на регистрирање или на формална трансмисија како дел од дефинирањето на “документ,,).

Ниту еден од предлозите на Комисијата, дури ни оние кои ги поздравиле Омбудсманот, нема да резултира со *повеќе* достапни документи отколку што е во постоечкиот Правилник, онака како што тој се толкува од страна на Судовите на Заедницата. Од друга страна, неколку од предлозите може да резултира и со *помалку* достапни документи.

Општо земено, од предлозите на Комисијата произлегуваат две главни цели. Првата е да се редуцира административниот товар кој јавниот пристап го наметнува на службите. Ова изгледа е дел од причините на исклучоците на документи кои се однесуваат на истраги на пример. На полето на конкуренцијата посебно, ваквите документи се често многу бројни, големи и комплексни. Истата причина е стои и зад желбата да се продолжи времето за одговор на потврдните барања и очигледно да се создаде нова можност за неограничено одложување во случаи кога институцијата не може да го идентификува документот, иако барателот прецизно го опишал.

Водењето на информациите и документите, администрирањето на правото на јавен пристап и комуникацијата со граѓаните се активности кои бараат големи ресурси. Снабдувањето на адекватни ресурси за овие цели треба да се смета за неопходна инвестиција која ќе доведе до ефикасност, ефективност и транспарентност на институциите и органите на Унијата. Би било од корист за Правилникот 1049/2001 да се наведе дека треба да се набават адекватни ресурси за да се спроведе принципот на отвореност во пракса.

Сепак, ресурсите не се неограничени и намалувањето на административниот товар е легитимна цел. Сепак, треба да се има предвид дека транспарентноста бара промена на административната култура. Не се извесно дали сите институции во ЕУ веќе направиле транзиција кон култура во која отвореноста е норма, а откривањето исклучок. За оваа транзиција е потребно институциите да бидат систематски активни и кога се однесува на документи кои самите ги создаваат и на процеси за добивање документи, за да бидат

подготвени да одговорат на барањата за пристап. Завршувањето на транзицијата ќе им овозможи на институциите да бидат поефикасни и поефективни во администрирањето на правото на јавен пристап.

Втората цел која изгледа дека е целта на предлозите на Комисијата е да се зголемат нејзините дискрециони права за контрола на протокот на информациите во текот на процесот на создавање на политиките. Три од предлозите посебно туркаат во овој правец: регистрирањето или формалната трансмисија да се направи дел од дефиницијата “документ,,; проширување на исклучокот за заштита на процесот на донесување одлуки, во периодот пред донесување на одлуката; и исклучување на документи кои се дел од административен документ или истрага или процедури кои се однесуваат на чин на индивидуална надлежност. Ефектот од ова би бил да ѝ се даде на Комисијата дискреција неформално да споделува документи со ограничен број на омилени надворешни приемачи по нејзин избор, без ризик дека тие кои се исклучени од процесот би можеле да поднесат барање за јавен пристап до тие документи.

Зголемувањето на дискреционата моќ на Комисијата за контрола на протокот на информациите во текот на процесот на создавање на политиките не само што ги игнорира лекциите од минатото, наведени во првиот извештај на Комитетот на независни експерти за обвинувања за измами, непрофесионално однесување и непотизам во Европската комисија<sup>32</sup>, туку и го отежнува исполнувањето на новите ветувања кон граѓаните, граѓанското општество и асоцијациите на претставници во Лисабонскиот договор, кој промовира јавна дебата, отворен дијалог и широки консултации<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Извештајот од 15 март 1999 е достапен на страницата на Европскиот парламент: <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf>. Посебно погледни параграф 9.3.3: “(...) Отвореноста и транспарентноста значат дека процесот на донесување одлуки, на сите нивоа, е колку што е можно достапен на јавноста. Ова значи дека причините за решенијата се познати и дека оние кои донесуваат одлуки ја преземаат одговорноста за нив и се подготвени да лично да ги поднесат последиците ако се покаже дека решенијата се погрешни. (...)”

<sup>33</sup> Види го новиот член 11 од Договорот за Европската унија.