EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

16.1.2008

DARBO DOKUMENTAS NR. 2

dėl 2006 m. metinės ataskaitos dėl galimybės susipažinti su ES dokumentais (Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 17 straipsnis ir EP Darbo tvarkos taisyklių 97 straipsnio 7 dalis)

B dalis

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėjas: Marco Cappato

III 2006 M. METINIŲ EUROPOS PARLAMENTO, EUROPOS SĄJUNGOS TARYBOS IR EUROPOS KOMISIJOS ATASKAITŲ DĖL GALIMYBĖS SUSIPAŽINTI SU DOKUMENTAIS PAGAL REGLAMENTĄ (EB) 1049/2001 PALYGINAMOJI ANALIZĖ

17 straipsnyje nurodoma, kad kiekviena institucija kasmet paskelbia ataskaitą apie reglamento taikymą. Papildomai Komisija privalėjo paskelbti ataskaitą apie reglamento principų įgyvendinimą ir pateikti rekomendacijas. Ši ataskaita buvo paskelbta 2004 m. pradžioje. Nors joje pateikta informacija nėra tokia išsami, kokia galėtų būti, ji yra naudingas pagrindas įvertinti, kaip institucijos taikė šį reglamentą.[1]

Galimybė visuomenei susipažinti su dokumentais per registrą

2006 m. pabaigoje Europos Parlamento registre buvo pateiktos 165139 nuorodos (1021599 bylos), su 90 proc. šių nuorodų buvo galima tiesiogiai susipažinti (atsisiųsti) internete. Paieškų skaičius svetainėje išaugo iki 1500 per dieną[2] (2005 m. per dieną buvo 1000 paieškų).

Tarybos registre galima susipažinti su visais dokumentų tekstais, kurie pagal Tarybos darbo tvarkos taisykles (II priedo 11 straipsnis) turi būti prieinami visuomenei vos paskelbti. 2006 m. pabaigoje į Tarybos registrą buvo įtraukta 849117 dokumentų. 68,7 proc. šių dokumentų buvo vieši, t.y. juos buvo galima atsisiųsti arba gauti paprašius (20816 dokumentų). Registre pateiktų dokumentų skaičius išaugo 22,8 proc., o dokumentų, su kuriais buvo galima susipažinti tiesiogiai per registrą, skaičius išaugo 38,3 proc. Registre taip pat buvo pateikti 14763 dokumentai, pažymėti kodu „P/A“ (t.y. prieinami iš dalies), įskaitant 2133 dokumentus, su kuriais galima susipažinti internete. Bendras apsilankymų skaičius padidėjo 61,8 proc., o per dieną apsilankoma daugiau nei 4780 kartų.[3]

2006 m. pabaigoje Komisijos registre buvo 73708 dokumentai. Svarbu pažymėti, kad į registrą nebuvo įtraukti „slapto pobūdžio“[4] dokumentai. Duomenys apie informacijos paiešką serverio EUROPA svetainėje „Atvirumas ir galimybė susipažinti su dokumentais“ rodo, kad joje per mėnesį vidutiniškai apsilanko 5937 lankytojai.

Reglamente nenurodoma, kokie dokumentai turėtų būti įtraukti į registrą, ir nereikalaujama, kad institucijos parengtų registrą, į kurį būtų įtraukti visi jų dokumentai. Iš tiesų, į registrus

[1] Ar Europos Sąjungai reikalinga informavimo veiksmų laisvė? Ataskaita dėl Reglamento Nr. 1049/2001 dėl galimybės susipažinti su dokumentais taikymo, Europos Sąjungos piliečių veiksmų tarnyba, 2006 m. rugsėjo mėn., p. 6.

[2] EP 2006 m. metinės ataskaitos dėl galimybės susipažinti su dokumentais pagal Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 97 straipsnio 7 dalį projektas, p. 5.

[3] Tarybos metinis pranešimas apie galimybę susipažinti su dokumentais – 2006, p. 9.

[4] „Slapto pobūdžio“ dokumentų apibrėžimas pateiktas Reglamento Nr. 1049/2001 9 straipsnyje. 9 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad slapto pobūdžio dokumentai registruojami registre tiktai esant dokumento rengėjo sutikimui.

įtraukti dokumentai, su kuriais nėra galimybės susipažinti, tačiau daugelio dokumentų, kuriuos būtų galima gauti paprašius, nėra. Todėl kyla problemų, nes piliečiui sunku išsiaiškinti, kurie dokumentai tikrai yra įtraukti, kad galėtų jų paprašyti. Be to, įdomu pastebėti, kad daugiau nei trečdalis Tarybos dokumentų nėra prieinami registre.

Svarbu pažymėti, kad Komisijos 2005 m. metinė ataskaita dėl galimybės susipažinti su dokumentais buvo paskelbta tik 2005 m. rugsėjo mėn., o 2006 m. metinė ataskaita paskelbta tik 2007 m. pabaigoje.[5] Apskritai, taip pat atsižvelgiant į ankstesniųjų metų metines Komisijos ataskaitas, galima teigti, kad Komisijos registras dėl didelio dokumentų skaičiaus ir decentralizuotos struktūros yra pats neišsamiausias. Daugelis Komisijos parengiamųjų darbų nėra įtraukti. Komisija dabar turėtų užtikrinti, kad būtų parengtas vienas išsamus ir atnaujintas registras ir skirti tam reikalingus finansinius, žmogiškuosius ir IT išteklius. Negalima paremti siekio didinti registrų skaičių, nes tai yra dar viena kliūtis piliečiams susipažinti su dokumentais. Komisija taip pat turėtų nepamiršti, kad parengusi tinkamą registrą ir užtikrinusi skaidrumą bei atvirumą ji turės mažiau administracinio darbo.[6]

Paraiškų leisti susipažinti su dokumentais analizė

Bendras paraiškų Europos Parlamentui skaičius padidėjo nuo 1814 2005 m. iki 1917 2006 m., t.y. 5,5 proc. Prašymai leisti susipažinti su neviešais dokumentais sudarė 15 proc. visų prašymų: jie susiję su laiškais, komitologijos ir Biuro dokumentais. 2006 m. buvo gautos 5 kartotinės paraiškos, taip pat buvo pateiktas vienas skundas Europos ombudsmenui.[7]

2006 m. Taryba gavo 2224 visuomenės prašymus leisti susipažinti su 11353 dokumentais, iš kurių visiškai arba iš dalies buvo leista susipažinti su 9606 dokumentais.[8] Daugiausia pareiškėjų domėjosi teisingumo ir vidaus reikalais (24,5 proc.), išorės santykiais (BUSP), aplinka, žemės ūkiu ir žuvininkyste, konkurencingumu ir vidaus rinka. Su šiomis sritimis susijusios paraiškos sudarė 60 proc. visų paraiškų.[9]

Bendras paraiškų Komisijai skaičiui padidėjo nuo 3396 2005 m. iki 3841 2006 m., t.y. 13,1 proc. Svarbu pažymėti, kad paraiškų, susijusių su teisminio bendradarbiavimo sritimi, padaugėjo beveik dvigubai. Paraiškos, pateiktos teisminio bendradarbiavimo, konkurencingumo, aplinkos, vidaus rinkos ir transporto bei energetikos srityse, sudarė beveik 40 proc. visų paraiškų.[10]

---

[5] Komisijos ataskaita dėl Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais taikymo 2006 m., KOM(2007) 841.

[6] Ataskaita dėl Reglamento Nr. 1049/2001 dėl galimybės susipažinti su dokumentais taikymo, Europos Sąjungos piliečių veiksmų tarnyba, 2006 m. rugsėjo mėn., p. 8.

[7] EP 2006 m. metinės ataskaitos dėl galimybės susipažinti su dokumentais pagal Europos Parlamento Darbo tvarkos taisyklių 97 straipsnio 7 dalį projektas, p. 6.

[8] Tarybos metinis pranešimas apie galimybę susipažinti su dokumentais – 2006, p. 12.

[9] Tarybos metinis pranešimas apie galimybę susipažinti su dokumentais – 2006, 12 lentelė, p. 34.

[10] Komisijos 2006 m. metinė ataskaita, p. 3 ir 14 (lentelė).

Vertimas pagal sutartį

Vertimas pagal sutartį

Prašymų skaičius kasmet auga, rodydamas vis didesnį susidomėjimą galimybe susipažinti su ES dokumentais. Tačiau metinėse ataskaitose aiškiai matyti, kad susipažinimo su dokumentais sistemos privalumais dažniausiai naudojasi labai specifinės grupės: mokslininkai, lobistai ir teisininkai ir t.t.[11] Geografinis paraiškų pasiskirstymas rodo, kad daugiausia paraiškų pateikė Belgijoje įsisteigę asmenys ar įstaigos (apie 17–20 proc. paraiškų, pateiktų visoms trims institucijoms). Be to, daugiausia paraiškų pateikta iš daugiausiai gyventojų turinčių valstybių narių, t.y. Vokietijos, Prancūzijos, Italijos, Jungtinės Karalystės, Nyderlandų ir Ispanijos, kurios iš viso pateikė daugiau kaip pusę visų paraiškų.[12] ES yra sudėtinga sistema, o jos dokumentai dažnai yra specializuoti. Todėl daugelį prašymų pateikia ekspertai, o visuomenė naudą gauna netiesiogiai, pvz., kai pilietinės visuomenės organizacijos siekia daryti įtaką sprendimų priėmimui. Teisė susipažinti su dokumentais priklauso kiekvienam piliečiui, todėl reikia surengti informacijos kampaniją, siekiant visuomenę geriau supažindinti su šia teise.[13]

Patenkintų prašymų procentas

2006 m. Europos Parlamentui buvo pateikti 283 prašymai dėl anksčiau neskelbtų dokumentų. Buvo patenkinti 87 proc. šių prašymų. Ankstesniais metais buvo patenkinta 80 proc. prašymų.

2006 m. Tarybai buvo pateikti prašymai dėl 11353 dokumentų, buvo leista susipažinti su 76,8 proc. dokumentų arba 87,7 proc.**,** jei priskaičiuotume dokumentus, su kuriais leista susipažinti iš dalies.[14] Nors prašymų skaičius auga, dokumentų turinio atskleidimo rodikliai Europos Parlamente ir Taryboje išlieka beveik tie patys.

Įdomu pastebėti, kad įsigaliojus reglamentui dokumentų turinio atskleidimo procentas Komisijoje mažėjo. Pagal senąsias taisykles ir elgesio kodeksus prieš priimant reglamentą buvo paviešinama 80–90 proc. dokumentų. Dabar Komisijos dokumentų turinio atskleidimo procentas siekia 70 proc. arba du trečdalius. 2006 m. padaugėjo atvejų, kai buvo paviešintas visas dokumentų turinys – nuo 64,43 proc. 2005 m. iki 73,83 proc. 2006 m. Atvejų, kai buvo leista susipažinti tik su tam tikra prašomų dokumentų dalimi, sumažėjo nuo 3,65 proc. 2005 m. iki 2,94 proc. 2006 m.[15]

Priežastys, dėl kurių atsisakyta suteikti galimybę susipažinti su dokumentais

Dažniausia atsisakymo suteikti galimybę susipažinti su dokumentais priežastis yra sprendimų priėmimo proceso apsauga. Dėl šios priežasties Taryba pateikė 43,2 proc., Europos

[11] Žr. EP 2006 m. metinės ataskaitos projektą (p. 6) ir Tarybos 2006 m. metinę ataskaitą apie galimybę susipažinti su dokumentais (p. 12), Komisijos 2006 m. metinę ataskaitą (p. 3 ir 12 (8 lentelė)).
[12] Komisijos 2006 m. metinė ataskaita (p. 3 ir 13 (lentelė)), EP 2006 m. metinės ataskaitos projektas (p. C (6 lentelė)), Tarybos 2006 m. metinė ataskaita apie galimybę susipažinti su dokumentais (p. 33).
[13] Ataskaita dėl Reglamento Nr. 1049/2001 dėl galimybės susipažinti su dokumentais taikymo, Europos Sąjungos piliečių veiksmų tarnyba, 2006 m. rugsėjo mėn., p. 6.
[14] Tarybos metinis pranešimas apie galimybę susipažinti su dokumentais – 2006, p. 14.
[15] Komisijos 2006 m. metinė ataskaita, p. 4 ir 10 (3 lentelė).

Parlamentas – 39 proc. (kadangi vis dažniau prašoma su komitologijos sprendimais susijusių dokumentų prieš skelbiant juos viešai), Komisija – 33,36 proc. neigiamų atsakymų. Kitos dažnai pasitaikančios neigiamo Europos Parlamento atsakymo priežastys yra asmeninio gyvenimo ir asmens neliečiamumo apsauga (24 proc.) bei teisenos ir teisinių patarimų apsauga (24 proc.).[16] Taryboje antroji vieta atiteko viešojo intereso, susijusio su visuomenės saugumu, apsaugai (17,1 proc.), kitos dažnos priežastys – viešojo intereso, susijusio su tarptautiniais santykiais, apsauga (12,3 proc.) ir viešojo intereso, susijusio su gynybos ir kariniais klausimai, apsauga (4,5 proc.).[17] Komisijos 2006 m. metinėje ataskaitoje nurodoma, kad dvi pagrindinės priežastys, dėl kurių pirminiu etapu nesuteikiama galimybė susipažinti su dokumentais yra: a) inspekcijų, tyrimų ir audito tikslų apsauga – 30,72 proc. neigiamų atsakymų (2005 m. – 41,80 proc.); b) Komisijos sprendimų priėmimo proceso apsauga (33,36 proc. neigiamų atsakymų, iš kurių 19,06 proc. susiję su dokumentais, kuriuose pareikšta vidiniam naudojimui skirta nuomonė, o 14,30 proc. susiję su dar nepriimtais sprendimais.[18] Taip pat svarbu pažymėti, kad dar visai neseniai pagrindinė priežastis, dėl kurios Komisija atsisakydavo leisti susipažinti su dokumentais, buvo išimtys, taikomos inspekcijoms, tyrimams ir auditui – jos sudarė trečdalį neigiamų atsakymų. Tai susiję su dideliu prašymų dėl teisės aktų pažeidimų proceso ir konkurencijos bylų skaičiumi.[19]

Tokia išimčių taikymo įvairovė institucijose neleidžia daryti kokių nors išvadų apie jas, tačiau atspindi skirtingus jų vaidmenis. Svarbu, kad institucijos nesinaudotų išimtimis per dažnai ir nepaverstų to nuolatine būsena, nes tai prieštarautų pagrindiniam reglamento tikslui ne tik užtikrinti kiek galima platesnę susipažinimo su dokumentais galimybę, tačiau ir siekiui sukurti informacijos laisvės pagrindą.

IV PASIŪLYMŲ, KAIP PAGERINTI ESAMUS ES TEISĖS AKTUS, KAD ES VISUOMENEI ATRODYTŲ SKAIDRESNĖ, SANTRAUKA

2004 m. Michael Cashman[20] savo pranešime nurodė kelis ES atvirumo sistemos trūkumus. Kalbėdamas apie prieinamų dokumentų skaičių, jis pripažino, kad buvo pasiekta pažanga, tačiau mano, kad reglamentas iš dalies turėtų būti pakeistas:
- turėtų būti iš naujo apibrėžta „teisėkūros dokumentų“ sąvoka, t.y. ji turėtų būti taikoma tik antrinei teisei, turinčiai aiškų teisinį pagrindą Sutartyse;
- turėtų būti sudaryta galimybė susipažinti su visais parengiamaisiais dokumentais, Parlamento ir Tarybos diskusijomis, identifikuoti kiekvienos iniciatyvos ar oficialaus pakeitimo autorių, gauti papildomą informaciją ar dokumentus, susijusius su darbinių institucijų posėdžiais ir informacija, pateikta institucijų sekretoriatų;
- institucinės procedūros, susijusios su ne teisėkūros dokumentų svarstymu, turėtų būti viešos;

[16] EP 2006 m. metinės ataskaitos projektas, p. 8.
[17] Tarybos metinis pranešimas apie galimybę susipažinti su dokumentais – 2006, p. 15.
[18] Komisijos 2006 m. metinė ataskaita, p. 4 ir 11–12 (6 lentelė).
[19] Ataskaita dėl Reglamento Nr. 1049/2001 dėl galimybės susipažinti su dokumentais taikymo, Europos Sąjungos piliečių veiksmų tarnyba, 2006 m. rugsėjo mėn., p. 7.
[20] M.Cashman, Pranešimas savo iniciatyva su rekomendacijomis Komisijai dėl galimybės susipažinti su institucijų dokumentais (2004/2125 INI).

Vertimas pagal sutartį

Vertimas pagal sutartį

- reglamentuojantys dokumentai turėtų būti prieinami tomis pačiomis sąlygomis, kurios taikomos teisėkūros dokumentams;
- turėtų būti apribota valstybių narių teisė riboti galimybę susipažinti su jų indėliais/pakeitimais teisėkūros/reglamentavimo procedūrose;
- turėtų būti užtikrinta, kad nebūtų piktnaudžiaujama suteikiant dokumentams konfidencialumą, ir aiškiau apibrėžiama, kokiais atvejais dokumentams galima suteikti konfidencialumą arba riboti jų platinimą;
- registrai turėtų būti pertvarkyti taip, kad piliečiai galėtų naudotis tomis pačiomis funkcijomis visuose trijuose registruose.

2006 m. rugsėjo mėn. Europos Sąjungos Piliečių veiksmų tarnybos ataskaitos išvados

- būtina tobulinti registrus ir klasifikavimo sistemas, kad paprastam piliečiui būtų patogiau jomis naudotis;
- daugiau išteklių turėtų būti skirta visuomenei informuoti apie jos teises susipažinti su ES dokumentais;
- turėtų būti įtraukti specialių įstaigų arba aukšto lygio ekspertų grupių parengti dokumentai;
- turėtų būti atskirti teisėkūros, ne teisėkūros ir reglamentuojantys dokumentai, taip pat turėtų būti geriau paaiškintas dokumentų klasifikavimas į „konfidencialius“, „riboto naudojimo“ ir „slapto pobūdžio“ dokumentus;
- kiekvienas Komisijos generalinis direktoratas turėtų turėti atskirą registrą. Trijų institucijų registruose galėtų būti pateiktos nuorodos į susijusius kitų institucijų dokumentus iš skirtingų sprendimų priėmimo etapų. Tai palengvintų piliečių galimybes sekti procesą;
- institucijos turėtų daugiau bendradarbiauti statistikos ir ataskaitų pateikimo klausimais;
- turėtų būti paaiškintos taisyklės, susijusios su valstybėse narėse ir trečiosiose šalyse parengtų dokumentų prieinamumu;
- turėtų būti paaiškinta „svarbesnio viešojo intereso“ sąvoka ir nurodytos aplinkybės, kada šiuo „svarbesniu viešuoju interesu“ pasinaudojusiems pareiškėjams galėtų būti atsakyta teigiamai;
- administracinė našta nėra reglamente nurodyta išimtis, todėl ji negali būti atsisakymo leisti susipažinti su dokumentais priežastis. Tokiais atvejais institucijos dažniau turėtų remtis 6 straipsniu ir su pareiškėju rasti „teisingą sprendimą“, o ne uždrausti jam susipažinti su prieinamais dokumentais.

Europos ombudsmeno atsakymas į Komisijos žaliąją knygą[21]

- Reglamente Nr. 1049/2001 reikėtų nurodyti, kad reikalingi pakankami ištekliai „atvirumo principui įgyvendinti“, ir taip užtikrinti Sąjungos institucijų ir įstaigų „veiksmingumą ir skaidrumą“;

---

[21] Europos ombudsmeno P.Nikiforos Diamandouros atsakymas į Komisijos Žaliąją knygą „Galimybė visuomenei susipažinti su Europos bendrijos institucijų turimais dokumentais: Apžvalga“ http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm.

- santykis tarp įvairių Europos Sąjungos lygmenų piliečiams turėtų tapti skaidresnis (ypač santykis tarp nacionalinio ir Europos lygmens, susijęs su valstybių narių teise vetuoti galimybę visuomenei susipažinti su dokumentais);
- reikėtų patikslinti, kad valstybės narės privalo nurodyti dokumento neatskleidimo priežastis, o institucijos turi apie jas informuoti pareiškėją;
- turėtų būti sukurta nepriklausoma darbo grupė dėl galimybės gauti su ES susijusius dokumentus ir informaciją valstybėse narėse, kuri turėtų patariamąjį statusą ir „kurią sudarytų už informaciją atsakingi įgaliotiniai arba panašios įstaigos valstybėse narėse ir Europos ombudsmenas kaip analogiška Sąjungos lygmens įstaiga“;
- reikėtų pratęsti atsakymo į prašymus terminą iki 30 darbo dienų (reglamento 8 straipsnis);
- turėtų būti patikslinta „teisėkūros dokumentų“ sąvoka, kuri turėtų būti aiškiau apibrėžta būsimoje Sutartyje, atsižvelgiant į tai, kad „piliečiai yra teisėtai suinteresuoti turėti galimybę prižiūrėti, kaip vykdomos valstybės institucijoms suteiktos administravimo ir reglamentavimo galios“;
- reglamente reikėtų nurodyti „principus, pagal kuriuos dokumentai privalo būti registruojami, ir reikalavimus, kad kiekviena institucija patvirtintų ir paskelbtų tikslesnes vidaus taisykles, skirtas šiems principams įgyvendinti“;
- reikėtų skatinti aktyvesnį dokumentų platinimą, šiuo tikslu „kiekvienai institucijai ir įstaigai būtų naudinga patvirtinti ir paskelbti leidybos schemą, nustatančią jos elektroninės ir įprastinės medžiagos leidybos politiką, įskaitant leidybos kalbą“ (kad registrų verslo taisyklės būtų geriau žinomos ir apibrėžtos);
- Reglamente Nr. 1049/2001 reikėtų paminėti Orhuso konvenciją (dėl galimybės susipažinti su informacija apie aplinkos klausimus), tačiau jos neįtraukti;
- naujoje reglamento aiškinamojoje dalyje reikėtų paaiškinti santykį su asmens duomenų apsauga, nurodant, kad „privatumas ir komercinis konfidencialumas yra teisėti interesai, ribojantys visuomenės teisę susipažinti su dokumentais. Tačiau dėl to neturėtų būti apribota asmens, apie kurio privatumą ir komercinius interesus kalbama, teisė susipažinti su dokumentais“;
- reikėtų patikslinti, kad turėtų būti atliktas pusiausvyros tyrimas, susijęs su trečiosios šalies komerciniais ir ekonominiais interesais;
- kuriant ir naudojant duomenų bazes, turėtų būti atsižvelgta į skaidrumo poreikį. Vis dėlto „teisę susipažinti su informacija taikant tik informacijai, kurią galima gauti esamomis paieškos priemonėmis, kiltų grėsmė teisės susipažinti su informacija naudingumui“;
- neturėtų būti sudaryta galimybių laikinai taikyti išimtis.

Vertimas pagal sutartį

Vertimas pagal sutartį