EIROPAS PARLAMENTS

2004 *2009*

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

16.1.2008

DARBA DOKUMENTS

par 2006. gada ziņojumu par publisku piekļuvi ES dokumentiem
(Regulas (EK) Nr. 1049/2001 17. pants un EP Reglamenta 97. panta 7. punkts)

B daļa

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

Referents: *Marco Cappato*

III EIROPAS PARLAMENTA, EIROPAS SAVIENĪBAS PADOMES UN EIROPAS KOMISIJAS 2006. GADA ZIŅOJUMU SALĪDZINOŠĀ ANALĪZE ATTIECĪBĀ UZ PIEKĻUVI DOKUMENTIEM SASKAŅĀ AR REGULU (EK) Nr. 1049/2001

17. pantā tiek prasīts, lai ikviena iestāde reizi gadā publicē ziņojumu par regulas piemērošanu. Turklāt Komisijai jāpublicē ziņojums par šīs regulas principu ievērošanu un jāsniedz ieteikumi, ko tā arī izdarīja 2004. gada sākumā. Šajos ziņojumos sniegtā informācija, lai gan ne tika plaša, kā varētu būt, ir noderīgs pamats vērtējumam, kā iestādes piemēro regulu[1].

Publiska piekļuve dokumentiem ar reģistra palīdzību

2006. gada beigās Eiropas Parlamenta reģistrā bija 165 139 norādes (1 021 599 datnes), no kurām 90 % bija tieši pieejamas (lejupielādējamas) no tīmekļa. Apmeklējumu skaits tīmekļa vietnē ir palielinājies līdz 1500 dienā[2] (salīdzinājumā ar 1000 apmeklējumiem 2005. gadā).

Padomes reģistrā var piekļūt to dokumentu pilnam tekstam, kuriem saskaņā ar Padomes Reglamentu (II Pielikuma 11. pants) jābūt tieši pieejamiem sabiedrībai, tiklīdz tie laisti apritē. 2006. gada beigās Padomes reģistrā bija 849 117 dokumenti, no kuriem 68,7 % bija sabiedrībai pieejami, t.i., lejupielādējamā formātā vai pasūtāmi (20816 dokumenti). Tas liecina, ka par 22,8 % ir palielinājies to dokumentu skaits, uz kuriem ir norādes reģistrā, un par 38,3 % to dokumentu skaits, kuri ir tieši pieejami ar reģistra palīdzību. Turklāt reģistrā ir 14 763 dokumenti ar atzīmi D/P (t.i., daļēji pieejami), iekļaujot 2133, kuri ir pieejami elektroniski. Kopējais apmeklējumu skaits ir palielinājies par 61,8 %, kas ir vairāk nekā 4780 apmeklējumi dienā[3].

2006. gada beigās Komisijas reģistrā bija ierakstīti 73 708 dokumenti, un ir svarīgi atzīmēt, ka reģistrā netika ietverts neviens „slepens" dokuments[4]. Statistikas dati par portāla *EUROPA* vietnes „Pārredzamība un piekļuve dokumentiem" apmeklētību rāda, ka vidēji mēnesī bijuši 5937 apmeklējumi.

Regula nenosaka, kādu kategoriju dokumenti jāiekļauj reģistros, un neuzliek iestādēm par pienākumu izveidot reģistru, kurā būtu iekļauti visi to dokumenti. Patiesi, reģistros ir iekļauti dokumenti, kas nav pieejami, kamēr daudzi dokumenti, ko var pieprasīt, nav iekļauti. Tā ir problēma, jo iedzīvotājiem ir grūti noskaidrot, kādi dokumenti patiešām ir, lai tos pieprasītu. Turklāt ir interesanti atzīmēt, ka vairāk nekā trešdaļa Padomes dokumentu nav pieejami reģistrā.

Attiecībā uz Komisiju ir svarīgi norādīt, ka gada ziņojums par piekļuvi dokumentiem 2005. gadā kļuva pieejams tikai 2005. gada septembrī, bet 2006. gada ziņojums tika publicēts

[1] Vai ES informācijas aktos jābūt brīvībai?'; Ziņojums par Regulas Nr. 1049/2001 piemērošanu dokumentu piekļuvei, Eiropas Pilsoņu rīcības serviss (*ECAS*), 2006. g. septembris, 6. lpp.
[2] EP 2006. gada ziņojuma projekts par publisko piekļuvi dokumentiem (saskaņā ar Eiropas Parlamenta Reglamenta 97. panta 7. punktu), 5. lpp.
[3] Padomes 2006. gada ziņojums par piekļuvi dokumentiem, 9. lpp.
[4] „Slepena dokumenta" definīcija sniegta Regulas Nr. 1049/2001 9. pantā. Tie ir dokumenti, kurus var ierakstīt reģistrā vienīgi ar attiecīgā dokumenta autora atļauju, skatīt 9. panta 3. punktu.

2007. gada beigās[1]. Vispārīgi runājot un arī pievēršoties Komisijas iepriekšējo gadu ziņojumiem, var atzīmēt, ka Komisijas reģistrs ir visšaurākais, kas daļēji ir saistīts ar tās dokumentu lielo daudzumu un decentralizēto organizāciju. Lielākā daļa Komisijas sagatavošanas darbu nav iekļauta. Komisijai tagad jānodrošina, lai tai būtu pilnīgs un mūsdienīgs vienots reģistrs, garantējot tam nepieciešamos finanšu, cilvēkresursu un IT līdzekļus. Turklāt pašreizējā tendence pavairot reģistru skaitu nav atbalstāma, jo tā tikai rada vēl vienu šķērsli iedzīvotāju piekļuvei dokumentiem. Komisijai arī jāpatur prātā, ka precīzs reģistrs un pārredzamības un atklātības nodrošināšana arī samazina Komisijas administratīvo darbu[2].

Piekļuves pieteikumu analīze

Pieteikumu kopīgais skaits Eiropas Parlamentam ir pieaudzis no 1814 pieteikumiem 2005. gadā līdz 1917 pieteikumiem 2006. gadā, t.i., par 5,5 %. Pieprasījums piekļuvei sabiedrībai nepieejamiem dokumentiem stabili aizņem 15 % no visiem pieprasījumiem: tas attiecas uz vēstulēm, komitoloģijas dokumentiem un Prezidija dokumentiem. 2006. gadā tika saņemti 5 apstiprinoši pieteikumi, bet viena sūdzība tika nosūtīta Eiropas ombudam[3].

No otras puses, 2006. gadā Padome saņēma 2224 pieprasījumus publiskai piekļuvei pavisam 11 353 dokumentiem, no kuriem 9606 bija pilnīgi vai daļēji atklāti[4]. Vispieprasītākās jomas ir tieslietas un iekšlietas (24,5 %), starptautiskās attiecības (*CFSP*), vides, lauksaimniecības un zvejniecības, kā arī konkurences un iekšējā tirgus jomā pavisam tika saņemti vairāk nekā 60 % pieteikumu[5].

Kas attiecas uz Komisiju, pieprasījumu skaits ir pieaudzis no 3396 pieprasījumiem 2005. gadā līdz 3841 pieprasījumam 2006. gadā, t.i., 13,10 % liels pieaugums. Attiecībā uz interešu jomu ir svarīgi atzīmēt, ka pieteikumu skaits saistībā ar juridiskiem jautājumiem ir gandrīz dubultojies un šī joma kopā ar konkurences, vides, iekšējā tirgus un transporta un enerģijas jomu veidoja gandrīz 40 % no visiem pieteikumiem[6].

Pieprasījumu skaits pieaug ar katru gadu, uzrādot pieaugošu interesi par piekļuvi ES dokumentiem. Tomēr no gada ziņojumiem ir arī skaidrs, ka adresāti piekļuvei dokumentu sistēmām lielāko tiesu ir no ļoti specifiskām grupām: zinātnieki, lobisti, juristi utt.[7] Pieteikumu ģeogrāfiskais iedalījums rāda, ka lielākā daļa ir personas vai organizācijas, kas atrodas Beļģijā (apmēram 17–20 % no pieteikumiem visās trīs iestādēs), un lielais vairums pieteikumu nāk no visapdzīvotākajām dalībvalstīm, t.i., Vācijas, Francijas, Itālijas, Apvienotās Karalistes, Nīderlandes un Spānijas, visām kopā veidojot vairāk nekā pusi no

[1] Komisijas ziņojums par to, kā 2006. gadā piemērota Regula (EK) Nr. 1049/2001 par publisko piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem, COM (2007) 841.
[2] Ziņojums par Regulas Nr. 1049/2001 piemērošanu dokumentu piekļuvei, Eiropas Pilsoņu rīcības serviss (*ECAS*), 2006. g. septembris, 8. lpp.
[3] EP 2006. gada ziņojuma projekts par publisko piekļuvi dokumentiem (saskaņā ar Eiropas Parlamenta Reglamenta 97. panta 7. punktu), 6. lpp.
[4] Padomes 2006. gada ziņojums par piekļuvi dokumentiem, 12. lpp.
[5] Padomes 2006. gada ziņojums par piekļuvi dokumentiem, 12. tabula, 34. lpp.
[6] Komisijas gada ziņojums par 2006. gadu, 3. lpp. un tabula 14. lpp.
[7] Skatīt EP 2006. gada ziņojuma projektu, 6. lpp., un Padomes 2006. gada ziņojumu par piekļuvi dokumentiem, 12. lpp., un Padomes 2006. gada ziņojumu par piekļuvi dokumentiem, 3. lpp. un 8. tabula, 12. lpp.

pieteikumu skaita[1]. ES ir kompleksa uzbūve, un tāpēc dokumentus bieži attiecīgi klasificē. Tādējādi lielāko daļu pieprasījumu veic eksperti, kas vispārējai sabiedrībai dod tikai netiešu labumu, kad, piemēram, pilsoniskās sabiedrības organizācijas cenšas ietekmēt lēmumu pieņemšanu. Tiesības piekļūt dokumentiem ir katra pilsoņa tiesības, un, lai vairāk informētu sabiedrību apzināt savas tiesības, jābūt informācijas kampaņai[2].

Pieprasījumu pozitīva apmierinājuma īpatsvars

2006. gadā 283 pieprasījumi attiecās uz iepriekš nepublicētiem Eiropas Parlamenta dokumentiem. Pozitīvu atbilžu īpatsvars sasniedza 87 % salīdzinājumā ar 80 % iepriekšējā gadā[3].

Padomei 2006. gadā tika pieprasīti 11 353 dokumenti, piekļuves īpatsvaram sasniedzot 76,8 % vai 87,7 %, ja ņem vērā dokumentus, kuriem apstiprināta daļēja piekļuve[4]. Tā kā pieprasījumu skaits pieauga, to apmierinājuma īpatsvars gan Eiropas Parlamentam, gan Padomei saglabājās apmēram tāds pats.

Kas attiecas uz Komisiju, ir interesanti atzīmēt, ka līdz ar regulas stāšanos spēkā apmierinājuma īpatsvars samazinājās. Pirms regulas ieviešanas, kad vēl spēkā bija vecie likumi un rīcības kodeksi, apmierinājuma īpatsvars bija 80–90 %. Pašlaik apmierinājuma īpatsvars Komisijai ir apmēram 70 % vai divas trešdaļas. Jo īpaši 2006. gadā 73,83 % gadījumu dokumenti tika izpausti pilnībā, sasniedzot pieaugumu salīdzinājumā ar 64,43 % 2005. gadā, kamēr daļēja piekļuve dokumentiem samazinājās no 3,65 % 2005. gadā līdz 2,94 % 2006. gadā[5].

Iemesli atteikumam

Vispārīgi runājot, visbiežāk minētie iemesli atteikumam ir aizsargāt lēmumu pieņemšanas procesu, kas veido 43,2 % Padomē un 39 % Eiropas Parlamentā (jo aizvien vairāk dokumentu par komitoloģijas lēmumiem tiek pieprasīts, pirms tie ir pieejami sabiedrībai), un 33,36 % Komisijā. Kā nākamais visbiežāk minētais iemesls Eiropas Parlamentam ir privātās dzīves aizsardzība un indivīda integritāte (24 %), kā arī tiesisko procesu un oficiālo viedokļu aizsardzība (24 %)[6]. Padomē sabiedrības interešu aizsardzība attiecībā uz sabiedrības drošību ieņem otro vietu (17,1 %) aiz starptautiskajām attiecībām (12,3 %) un aizsardzības un militārajiem jautājumiem (4,5 %)[7]. Komisijas 2006. gada ziņojumā ir konstatēts, ka divi galvenie iemesli pieprasījuma sākuma atteikumam ir: a) pārbaužu, izmeklēšanu un revīziju rezultātu aizsardzība (30,72 % atteikumu salīdzinājumā ar 41,80 % 2005. gadā); b) Komisijas lēmumu pieņemšanas procesa aizsardzība (19,6 % gadījumu attiecībā uz viedokļiem iekšējai lietošanai un 14,30 % gadījumu, kuros lēmums vēl jāpieņem, pavisam kopā 33,36 %

[1] Komisijas 2006. gada ziņojums, 3. lpp. un tabula 13. lpp., EP 2006. gada ziņojuma projekts, tabula 6. lpp.C, Padomes 2006. gada ziņojums par piekļuvi dokumentiem, 33. lpp.
[2] Ziņojums par Regulas Nr. 1049/2001 piemērošanu piekļuvei dokumentiem, *ECAS*, 2006. g. septembris, 6. lpp.
[3] EP 2006. gada ziņojuma projekts, 7. lpp.
[4] Padomes 2006. gada ziņojums par piekļuvi dokumentiem, 14. lpp.
[5] Komisijas gada ziņojums par 2006. gadu, 4. lpp. un 3. tabula 10. lpp.
[6] EP 2006. gada ziņojuma projekts 8. lpp.
[7] Padomes 2006. gada ziņojums par piekļuvi dokumentiem, 15. lpp.

atteikumu)[1]. Ir svarīgi arī atzīmēt, ka vēl pavisam nesen galvenais iemesls, kāpēc Komisija atteicās izpaust dokumentu saturu, regulāri bija izņēmumi attiecībā uz pārbaudēm, izmeklēšanām un revīzijām, veidojot apmēram vienu trešdaļu no visiem atteikumiem. Tas ir tāpēc, ka liela daļa pieprasījumu attiecas uz pienākuma neizpildes procedūrām un konkurences lietām[2].

Iestāžu atšķirības attiecībā uz izņēmumiem neliek izdarīt nekādus secinājumus, bet tikai norāda uz to dažādajām lomām. Ir svarīgi, lai iestādes neizmantotu nekādus izņēmumus, lai sistemātiski atteiktos publicēt dokumentus, kas būtu pretrunā regulas galvenajam mērķim, t.i., ne tikai „plašākajai iespējamajai piekļuvei dokumentam", bet arī pamata izveidošanai patiesai informācijas brīvībai.

IV PRIEKŠLIKUMU APKOPOJUMS PAR TO, KĀ UZLABOT PAŠREIZĒJOS ES TIESĪBU AKTUS, LAI ES BŪTU PĀRREDZAMĀKA SABIEDRĪBAI

Jau 2004. gadā *Michael Cashman*[3] savā ziņojumā norādīja uz dažiem trūkumiem atklātības režīmā ES. Atzīstot, ka ir panākts progress attiecībā uz vairākiem pieejamiem dokumentiem, viņš uzskata, ka regulā jāveic šādi grozījumi:
- jāgroza jēdziena „normatīvs dokuments" nozīme, t.i., saglabājot to vienīgi sekundārajiem tiesību aktiem ar skaidru tiesisku pamatu Līgumos;
- jāgarantē piekļuve visiem sagatavošanas dokumentiem, Parlamenta un Padomes debatēm un saistītajiem dokumentiem, iniciatīvu un oficiālo grozījumu autoru identitātei, papildu dokumentiem attiecībā uz darba grupu sanāksmēm, kā arī sekretariātu iesniegtajiem rakstiem;
- jāpublisko iestāžu procedūras attiecībā uz rīcību ar nenormatīvajiem dokumentiem;
- reglamentējošiem dokumentiem jākļūst pieejamiem uz tāda paša pamata kā normatīvajiem dokumentiem;
- jāierobežo dalībvalstu tiesības ierobežot piekļuvi to rakstiem/grozījumiem normatīvajās/reglamentējošās procedūrās;
- jānodrošina, lai dokumenti netiktu klasificēti kā konfidenciāli ierastās kārtības dēļ, nosakot daudz skaidrāku pamatu, uz kuru balstoties dokumentus klasificē kā konfidenciālus vai ar ierobežotu izplatību;
- jāpārorganizē reģistri, lai tiem visiem trijiem būtu vienādas, pilsoņiem pieejamas funkcijas.

Eiropas Pilsoņu rīcības servisa (*ECAS*) 2006. gada ziņojuma secinājumi

- Nepieciešams uzlabot reģistrus un klasifikācijas sistēmas, lai vienkāršie pilsoņi varētu tās vairāk izmantot.
- Vairāk līdzekļu jāpiešķir, lai informētu sabiedrību par tās tiesībām piekļūt ES dokumentiem.
- Jāiekļauj īpašu struktūru vai augsta līmeņa ekspertu grupu izstrādātie dokumenti.
- Skaidri jānodala normatīvie, nenormatīvie un reglamentējošie dokumenti, kā arī jāievieš lielāka skaidrība attiecībā uz kritērijiem dokumentu klasificēšanai „konfidenciālos", „ierobežotas piekļuves" un „slepenos dokumentos".
- Katrā Komisijas ģenerāldirektorātā ir jābūt reģistram. Visu triju iestāžu reģistros varētu būt atsauces uz saistītajiem dokumentiem citās iestādēs no dažādiem lēmumu pieņemšanas

[1] Komisijas gada ziņojums par 2006. gadu, 4. lpp. un 6. tabula 11.–12. lpp.
[2] Ziņojums par Regulas Nr. 1049/2001 piemērošanu piekļuvei dokumentiem, *ECAS*, 2006. g. septembris, 7. lpp.
[3] *M. Cashman* iniciatīvas ziņojums ar ieteikumu Komisijai par piekļuvi iestāžu dokumentiem (2004/2125 INI).

posmiem, tādējādi atvieglojot pilsoņiem iespēju izsekot šim procesam.
- Starpiestāžu sadarbība attiecībā uz statistisko informāciju un atskaišu sistēmu arī varētu būt ciešāka.
- Jāprecizē noteikumi par dokumentiem, ko izstrādājušas dalībvalstis un trešās puses.
- Jāprecizē „sabiedrības primārās intereses" statuss, kā arī apstākļi, kādos pieprasītājiem, kuri to izmanto, ir iespēja tikt apmierinātiem.
- Administratīvais slogs nav izņēmums, ko ietver regula, un tā tam arī nav jābūt, tāpēc to nevar izmantot, lai liegtu piekļuvi. Šādos gadījumos iestādēm vairāk jāizmanto 6. pants un jāmēģina ar pieprasītāju rast „godīgu risinājumu", nevis jāliedz piekļuve pieejamiem dokumentiem.

Eiropas ombuda atbilde saistībā ar Komisijas Zaļo grāmatu[1]

- Regulā Nr. 1049/2001 noteikt, ka ir nepieciešami pienācīgi līdzekļi, „lai atklātības principu īstenotu praksē" un nodrošinātu Eiropas Savienības iestāžu un struktūru „efektivitāti, lietderīgumu un pārredzamību".

- Mijiedarbību starp dažādiem Eiropas Savienības līmeņiem padarīt pārredzamāku pilsoņiem (jo īpaši starp valsts un Eiropas līmeni attiecībā uz dalībvalstu „veto tiesībām" publiskai piekļuvei).

- Noteikt, ka dalībvalstīm jāpamato iemesli dokumentu nepublicēšanai un iestādēm jāsazinās ar pieprasītāju.

- Izveidot neatkarīgu darba grupu konsultanta statusā par piekļuvi ar ES saistītiem dokumentiem un dalībvalstu informācijai, „komplektējot to no informācijas komisāru pārstāvjiem vai līdzīgām struktūrām dalībvalstīs, kā arī no Eiropas ombuda kā identiskas struktūras Eiropas Savienības līmenī".

- Palielināt termiņu, kāds piešķirts, lai atbildētu uz pieprasījumiem, līdz 30 darba dienām (regulas 8. pants).

- Precizēt jēdzienu „normatīvs dokuments", kas nākamajā Līgumā jānosaka daudz precīzāk, paturot prātā, ka „pilsonim arī ir pamatota interese spēt uzraudzīt administratīvās un reglamentējošās pilnvaras, kas uzticētas sabiedriskajām iestādēm".

- Regulā noteikt „principus attiecībā uz to, kādi dokumenti jāreģistrē, un visām iestādēm pieprasīt apstiprināt un publicēt konkrētākus iekšējos noteikumus šo principu īstenošanai".

- Veicināt aktīvāku dokumentu izplatīšanu, un tāpēc „būtu noderīgi katrai iestādei un struktūrai apstiprināt un publicēt materiāla publicēšanas plānu, kurā ir noteikta politika attiecībā uz materiāla elektronisko un vispārpieņemto publicēšanu, arī publikācijas valodu" (lai reģistru uzņēmējdarbības noteikumi ir labāk zināmi un noteikti).

---

[1] Eiropas ombuda *P. Nikiforos Diamandouros* atbilde saistībā ar Komisijas Zaļo grāmatu „Publiskā piekļuve Eiropas Kopienas iestāžu dokumentiem: pārskats"
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

- Regulā Nr. 1049/2001 atsaukties uz Orhūsas Konvenciju (saistībā ar piekļuvi informācijai vides jautājumos), nesaskaņojot ar to.

- Regulas jaunajā izklāstā izskaidrot mijiedarbību ar personas datu aizsardzību šādi: „Privātums un komercdarbības konfidencialitāte ir pamatotas intereses, kas ierobežo publisko piekļuvi. Tomēr tai personai, uz kuru privātums un komercdarbības intereses attiecas, tādēļ nedrīkst liegt piekļuvi."

- Precizēt, ka, ja ir skartas trešās puses komercdarbības un ekonomiskās intereses, jāveic līdzsvarojoši pasākumi.

- Datu bāzu veidošanā un darbībā ņemt vērā nepieciešamību pēc pārredzamības. Tomēr „piekļuves tiesību ierobežošana attiecībā uz informāciju, ko var iegūt, izmantojot pašreizējos meklēšanas līdzekļus, varētu radīt risku mazināt piekļuves tiesību lietderību".

- Nepieļaut iespēju izņēmumu pagaidu piemērošanai.