EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

2007/2154(INI)

6.10.2008

PRANEŠIMO PROJEKTAS

dėl metinės ataskaitos dėl galimybės susipažinti su Parlamento dokumentais (2007/2154(INI))

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėjas: Marco Cappato

PR_INI

TURINYS

Psl.

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS 3

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS

dėl metinės ataskaitos dėl galimybės susipažinti su Parlamento dokumentais (2007/2154(INI))

Europos Parlamentas,

– atsižvelgdamas į EB sutartį ir ypač į 254 straipsnį dėl prievolės skelbti teisės aktus bei 255 straipsnio 2 dalį dėl ES piliečių ir gyventojų teisės susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais,

– atsižvelgdamas į EB sutartį ir ypač į 207 straipsnio 3 dalį dėl Tarybos įsipareigojimo savo darbo tvarkos taisyklėse tiksliai apibrėžti sąlygas, kurių laikantis visuomenė gali susipažinti su Tarybos dokumentais,

– atsižvelgdamas į ES sutartį ir ypač į 1 straipsnį (atvirumo principas kaip vienas iš visuotinių Sąjungos principų), 6 straipsnį (demokratija), 28 straipsnio 1 dalį ir 41 straipsnio 1 dalį (teisės susipažinti su dokumentais, susijusiais su bendra užsienio ir saugumo politika bei policijos ir teismų bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose, taikymas),

– atsižvelgdamas į Europos Sąjungos sutarties, iš dalies pakeistos Lisabonos sutartimi, 10 ir 16 straipsnius ir į Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 15 ir 298 straipsnius,

– atsižvelgdamas į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją ir ypač jos 41 straipsnį (teisė į gerą administravimą) ir 42 straipsnį (teisė susipažinti su dokumentais),

– atsižvelgdamas į 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos (EB) reglamentą Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais[1],

– atsižvelgdamas į Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (ETT) ir Pirmosios instancijos teismo praktiką galimybės susipažinti su dokumentais klausimu ir ypač į neseniai priimtus Pirmosios instancijos teismo sprendimą byloje *Bavarian Lager Co. Ltd prieš Europos Bendrijų Komisiją* (byla T-194/04) ir Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje *Švedijos Karalystė ir Maurizio Turco prieš Europos Sąjungos Tarybą* (sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/05 P) (Teisingumo Teismo sprendimas M. Turco byloje),

– atsižvelgdamas į Europos ombudsmeno bei Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno veiklą ir parengtus dokumentus susipažinimo su dokumentais klausimu,

– atsižvelgdamas į 2002 m. lapkričio 20 d. Tarpinstitucinį Europos Parlamento ir Tarybos susitarimą dėl galimybės Europos Parlamentui susipažinti su neskelbtina Tarybos informacija saugumo ir gynybos politikos srityje[2],

– atsižvelgdamas į 2008 m. balandžio 30 d. Komisijos pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir

[1] OL L 145, 2001 5 31, p. 43.
[2] OL C 298, 2002 11 30, p. 1

Tarybos reglamento dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (COM(2008)0229),

– atsižvelgdamas į Europos Tarybos konvencijos dėl oficialių dokumentų viešumo projektą,

– atsižvelgdamas į Europos Parlamento Tarybai ir Komisijai žodžiu pateiktus klausimus dėl ETT sprendimo M. Turco byloje vykdymo,

– atsižvelgdamas į Tarybos, Komisijos ir Europos Parlamento 2006 m. metines ataskaitas dėl galimybės susipažinti su dokumentais bei į Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 17 straipsnį,

– atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 45 straipsnį ir į 97 straipsnio 7 dalį,

– atsižvelgdamas į Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto pranešimą (A6-0000/2008),

A. kadangi teisinės valstybės principais grindžiamos demokratinės valstybės privalo laikytis piliečiams taikomų taisyklių viešumo principo, o tai reiškia, kad institucijos privalo užtikrinti atvirumą ir skaidrumą, ypač priimdamos sprendimus, kad demokratinių teisėkūros institucijų posėdžiai, diskusijos ir balsavimai būtų vieši, o teisės aktų projektai ir susiję tekstai taip pat būtų prieinami visuomenei,

B. kadangi, siekiant užtikrinti demokratinės politinės sistemos atskaitomybę ir teisėtumą, piliečiai turi teisę susipažinti su šia informacija:

   – kaip dirba jų atstovai, išrinkti arba paskirti į viešąsias institucijas arba atstovaujantys valstybei narei Europos ar tarptautiniu lygmenimis (atskaitomybės principas),

   – kaip vyksta sprendimų priėmimo procesas (įskaitant dokumentus, pakeitimus, tvarkaraščius, dalyvius, balsavimą ir kt.),

   – kaip skirstomos ir leidžiamos viešosios lėšos ir kokių rezultatų pasiekiama (lėšų atsekamumo principas),

C. kadangi tarptautinė bendruomenė ir Europos Sąjunga, remdamosi valstybių narių patirtimi, vis labiau pripažįsta tikrą „teisę susipažinti su dokumentais“ ir „teisę gauti informaciją“, kurios yra grindžiamos demokratiškumu, viešumu, skaidrumu ir atvirumu,

D. kadangi iš kiekybinių duomenų, pateikiamų institucijų metinėse Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 įgyvendinimo ataskaitose, matyti, jog vis dažniau suteikiama galimybė susipažinti su dokumentais (mažėja bendras atmestų prašymų skaičius ir procentas), o institucijos prašymus atmeta dėl skirtingų priežasčių (viena iš pagrindinių – sprendimų priėmimo proceso apsauga), ir kad, kalbant apie neskelbtinus dokumentus, Komisija ir Europos Parlamentas į savo registrus neįtraukė nė vieno tokio dokumento, o Taryba į savo registrą įtraukė 79 neskelbtinus dokumentus iš 409, kadangi atlikus kokybinę analizę aiškiai matyti, kad dėl kai kurių šio reglamento nuostatų atsirado skirtingų aiškinimų, kaip jį teisingai taikyti, ir dėl šios priežasties piliečiai kreipėsi į Ombudsmeną ir ETT,

E. kadangi Taryba sistemingai neįtraukia į savo dokumentus teisėkūros procedūrų nuorodų, taigi atsiranda sunkumų susieti dokumentą su procedūra, o dėl to arba dokumentai sumenkinami suteikiant jiems neregistruojamų posėdžių dokumentų statusą, arba jie laikomi diplomatiniais dokumentais, tokiu būdu piliečių teisė susipažinti su dokumentais paverčiama niekais,

F. kadangi internetas piliečiams tapo pagrindiniu ES dokumentų paieškos būdu, o dokumentų, kuriuos institucijos pateikia internete, skaičius išaugo, taigi dabar atsiranda poreikis toliau gerinti ES institucijų ir dokumentų svetainių patogumą vartotojui, jų tarpusavio ryšį ir kurti bendrą ES portalą, kuriame galima būtų susipažinti su visais ES dokumentais, procedūromis ir institucijomis,

G. kadangi ES institucijos dabar turėtų imtis tolesnių veiksmų ir, rengdamos ES Informacijos laisvės aktą, siekti didesnio skaidrumo, atvirumo ir demokratiškumo; kadangi taikant Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 buvo atkreiptas visuomenės dėmesys į trūkumus, taigi institucijos turi skubiai išanalizuoti ir įgyvendinti neseniai priimtus teismų sprendimus, ir kadangi Komisija pateikė savo pasiūlymą persvarstyti Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001,

1. pabrėžia, kad svarbiame ETT sprendime M. Turco byloje teigiama, jog *„Reglamentas Nr. 1049/2001 iš principo nustato pareigą leisti susipažinti su Tarybos Teisės tarnybos nuomonėmis, susijusiomis su teisės aktų leidybos procedūra“*[1] ir kad šiame sprendime Teismas pateikė šias išvadas:

   – visuomenės teisė susipažinti su institucijų dokumentais atsiranda dėl šių institucijų demokratinio pobūdžio, kaip numatyta Reglamento (EB) Nr. 2580/2001 4 konstatuojamojoje dalyje ir 1 straipsnyje,

   – šiame reglamente esančios išimtys (pvz., sprendimų priėmimo proceso apsauga) turi būti tiksliai išaiškintos ir suderintos su viršesniu viešuoju interesu atskleisti informaciją, nes tai susiję su demokratija, aktyvesniu piliečių dalyvavimu priimant sprendimus, valdymo teisėtumu, veiksmingumu ir atskaitomybe piliečiams[2],

   – šios išvados yra dar svarbesnės institucijoms atliekant savo teisėkūros funkcijas[3],

   – atvirumas skirtingų požiūrių į teisės aktą (ir jo teisėtumą) atžvilgiu, *„leidžiant atvirai aptarti įvairių nuomonių skirtumus, prisideda prie didesnio institucijų legitimumo ir*

[1] ETT sprendimo M. Turco byloje 68 pastraipa.

[2] Dokumento, kuriam galėtų būti taikoma išimtis (pvz., teisinės išvados), turinys nagrinėjamas siekiant nustatyti, kurioms jo dalims taikoma išimtis; pavojus, susijęs su atskleidimu, turi būti „protingai numatomas, o ne grynai hipotetinis“; suderinus šiuos pavojus ir „bendrą interesą leisti susipažinti su šiuo dokumentu, atsižvelgiant į naudą, išplaukiančią, …, iš padidinto atvirumo“ piliečiams atsiranda galimybė glaudžiau dalyvauti priimant sprendimus bei užtikrinamas didesnis valdymo teisėtumas, veiksmingumas ir atskaitomybė piliečiui demokratinėje sistemoje.

[3] Kadangi *„iš tikro piliečių galimybė susipažinti su teisės aktų leidybos pagrindais yra jų veiksmingo naudojimosi savo demokratinėmis teisėmis sąlyga“* (ETT sprendimo M. Turco byloje 46 pastraipa) ir Reglamente Nr. 1049/2001 pabrėžiamas viršesnis viešasis interesas yra susijęs su tuo, kad *„dokumentų, kuriuose pateikiama institucijos Teisės tarnybos nuomonė, diskusijos dėl teisės aktų pasiūlymų metu kylančiais teisiniais klausimais, atskleidimas padidina teisės aktų leidybos skaidrumą ir atvirumą bei sustiprina Europos piliečių demokratinę teisę“* (ETT sprendimo M. Turco byloje 67 pastraipa).

pasitikėjimo Europos piliečių akyse“[1],

– institucija turi pateikti išsamų priežasčių, dėl kurių atsisakoma suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, išdėstymą,[2],

– išimtis gali būti taikoma tik laikotarpiui, kuriuo metu apsauga yra pagrįsta remiantis dokumento turiniu[3];

2. pabrėžia, kad, ETT priėmus minėtąjį sprendimą, ES toliau stiprinamas principas, kuriuo remiantis demokratinėms institucijoms tenka pareiga užtikrinti savo veiklos, dokumentų ir sprendimų viešumą, o tai pagal ES sutarties 6 straipsnį ir EB sutarties 254 ir 255 straipsnius yra jų teisėtumo ir atskaitomybės sąlyga; pabrėžia, kad dėl šios priežasties dokumentai turi būti viešai skelbiami ir bet kuriuo atveju prieinami ir kad šio principo atžvilgiu išimtis turėtų būti taikoma ribotai ir išaiškinama tiksliai;

3. primygtinai ragina visas ES institucijas taikyti Reglamentą (EB) Nr. 1043/2001 atsižvelgiant į naująją Teismo praktiką ir ypač visas M. Turco bylos išvadas (Teisės tarnybos nuomonių skelbimas, tikslus išimčių išaiškinimas, prievolė išsamiai išdėstyti priežastis, dėl kurių atsisakyta suteikti galimybę susipažinti su dokumentais ir kt.) ir ragina Tarybą taip pat užtikrinti, kad būtų viešai skelbiami visi dokumentai ir informacija, įskaitant valstybių narių delegacijų Taryboje bei jos darbo grupėse sudėtį, kadangi šiuo atveju taip pat taikomos ETT išvados dėl to, kad viešasis interesas užtikrinti atvirumą yra svarbesnis už sprendimų priėmimo apsaugos išimtį, nes turint skirtingus požiūrius į teisės aktą užtikrinamas didesnis institucijų teisėtumas;

4. mano, kad Parlamentas turėtų rodyti viešumo, skaidrumo ir atvirumo pavyzdį ES ir kad prieš 2009 m. vyksiančius Europos Parlamento rinkimus jis turėtų pradėti įgyvendinti neeilinį veiksmų planą siekdamas užtikrinti, kad jo tinklavietėje būtų daugiau lengvai prieinamos informacijos apie:

– Europos Parlamento narių veiklą ir jų dalyvavimą Parlamento veikloje, išreikštos absoliučiais ir santykiniais skaičiais bei procentais ir prieinamos piliečiams taip pat naudojant paieškos kriterijus[4],

– Parlamento veiklą plenariniuose posėdžiuose ir komitetuose: Teisėkūros observatorija

[1] ETT sprendimo M. Turco byloje 59 pastraipa.
[2] ETT sprendimo M. Turco byloje 69 pastraipa.
[3] ETT sprendimo M. Turco byloje 70 pastraipa.
[4] Pavyzdžiui: kiek dienų Europos Parlamento narys dalyvavo EP veikloje ir ką jis pasirašė ir (arba) kaip balsavo, taip pat ir vardinio balsavimo metu, plenariniame posėdyje ir komiteto posėdyje; kurių institucinių įstaigų posėdžiuose – plenariniuose ir (arba) komitetų, ir (arba) delegacijų – jis dalyvavo ir pan.; duomenys taip pat turėtų būti randami naudojant paieškos kriterijus, pvz., Europos Parlamento nario vardas ir pavardė, plenarinis posėdis, komitetas, delegacija, dalyvavimas, diena, mėnuo, metai, kadencija ir kt., ir nuorodos į šią tinklavietę turėtų būti įtrauktos į Europos Parlamento narių tinklalapius ir kitas susijusias tinklavietes; į Europos Parlamento narių tinklalapius turėtų būti įtraukta ši informacija bei padėjėjų vardai ir pavardės, pateiktos nuomonės, komitetuose ir plenariniame posėdyje pateikti pranešimų ir kitokių aktų pakeitimai, balsavimo motyvai, garso ir vaizdo intarpai ir kt.

turėtų būti patobulinta įtraukiant visų susijusių dokumentų[1] nuorodas; komitetų darbas turėtų būti transliuojamas Parlamento svetainėje tiesiogiai kaip ir plenarinių posėdžių darbas, taip pat įrašomas ir pateikiamas piliečiams naudojant paieškos kriterijus,

– išmokas Europos Parlamento nariams ir jų išlaidas remiantis Europos ombudsmeno požiūriu, kad informacijos prieinamumo principas turėtų būti taikomas ir šiems duomenims[2],

taip pat ragina valstybes nares, nacionalinius parlamentus bei kitas renkamas institucijas padaryti tą patį įsteigiant parlamento ir parlamento narių veiklos registrą;

5. ragina Komisiją įsipareigojimo „pateikti nuorodas į visus 3 straipsnio a punkte minimus dokumentus, turimus registre, kuris numatytas Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 11 straipsnyje, jei tai dar nebuvo padaryta“ klausimu vadovautis Europos ombudsmeno rekomendacija (skundas 3208/2006/GG) dėl Komisijos registro;

6. mano, kad ES institucijos turėtų sukurti bendrą ES registrą arba informacijos ir dokumentų portalą, kuriame piliečiai galėtų stebėti tam tikras procedūras ir susipažinti su susijusiais dokumentais[3]; įgyvendinant šį planą reikėtų supaprastinti institucijų registrus ir tinklalapius ir baigti juos rengti, po to juos sujungti ir galiausiai sudaryti iš jų bendrą ES portalą; ragina iki kitos Parlamento kadencijos sukurti institucijų kasdieninį tęstinį informacinį leidinį, kuriame būtų renkama informacija ir dokumentai, susiję su ES teisėkūros ir kita veikla bei darbotvarke, ir kuris buvo numatytas kartu su projektu „Skaidrumas laisvės, saugumo ir teisingumo srityse“ (Trans-Jai), parengtu sudarant 2004 m. tarpinstitucinį susitarimą, bet, deja, dar neįgyvendinamu;

7. ragina ES institucijas bent iki kitos Parlamento kadencijos pradžios užtikrinti, kad:

– visuose parengiamuosiuose dokumentuose būtų pateikiama teisėkūros procedūros nuoroda,

– visos darbotvarkės ir Tarybos bei parengiamųjų organų posėdžių rezultatai turėtų nuorodas į pirminius dokumentus ir būtų laiku įregistruoti ir paskelbti Tarybos registre (įskaitant vadinamuosius posėdžių dokumentus);

– turint omenyje, kad skaidrumo principas glaudžiai susijęs su gero administravimo principu, įtvirtintu EP, Tarybos ir Komisijos paskelbtos Pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnyje, ragina ES institucijas aiškiai, sąžiningai ir skaidriai supažindinti piliečius su savo organizacine struktūra ir nurodyti vidinių skyrių funkcijas, vidinį darbo krūvį ir jiems pagal kompetenciją priskirtų dokumentų orientacinius vykdymo terminus, į kurias tarnybas piliečiai turėtų kreiptis, kai jiems reikalinga pagalba, informacija ar kai jie pageidauja pasinaudoti administracine teisių gynimo procedūra;

[1] Komitetų procedūros ir dokumentai, pvz., pirmasis prraneö imas ir pakeitimai, kitų komitetų nuomonės, Teisės tarnybos nuomonės, plenariniame posėdyje pateikti pakeitimai, vardiniai balsavimai, institucijų laiškai, ypač susiję su komitetų ir plenarinių posėdžių lygmens teisėkūros procedūromis, ir kt.

[2] Europos ombudsmeno rekomendacijos Europos Parlamentui projektas (skundas 3643/2005/(GK)WP).

[3] Pvz., pasiūlymų originalais, posėdžių protokolais, pranešimais, pakeitimais, balsavimais, balsavimų rezultatais, diskusijomis, galiojančiais dokumentais, teisės įgyvendinimu valstybėse narėse, įvertinimo ataskaitomis ir kt.

8. ragina ES institucijas kartu su parlamentine asamblėja, kuriai tenka teisės aktuose nustatyta pareiga viešai rengti posėdžius ir skelbti nagrinėtus dokumentus, užtikrinti skaidresnes komitologijos procedūras bei pirmojo svarstymo metu vykdant bendro sprendimo procedūrą (per vadinamąjį trišalį susitikimą) institucijų priimtus susitarimus siekiant, kad tarpinstituciniai susitarimai visiškai atitiktų viešumo, skaidrumo ir atvirumo reikalavimus vykdant teisėkūros procedūras,

9. mano, kad dėl lojalaus institucijų bendradarbiavimo principo taikymo institucijoms tenka pareiga, ypač joms dirbant su teisėkūros dokumentais arba tarptautinėmis sutartimis (pvz., ES ir JAV bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų srityje, PNR ir duomenų apsaugos), arba vykdant paskyrimo procedūrą (pvz., Pagrindinių teisių agentūros direktoriaus paskyrimo), keistis visais susijusiais dokumentais ir informacija, net jei jie yra neskelbtini ar konfidencialūs, ir kad dabartinę praktiką reikia kuo skubiau gerinti;

10. giria Europos ombudsmeną už darbą siekiant užtikrinti didesnį ES institucijų skaidrumą ir pritaria kartu su Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnu išsakytoms nuomonėms dėl duomenų apsaugos ir teisės į privatumą derinimo, numatyto Reglamente (EB) Nr. 45/2012 ir Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 dėl teisės susipažinti su dokumentais; prašo Europos ombudsmeną naujai išrinktam Parlamentui parengti galimybės susipažinti su dokumentais ataskaitą, kurioje būtų aptariami šiame pranešime iškelti klausimai;

11. ragina ES institucijas remiantis dabar siūlomu Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 persvarstymu rengti plataus užmojo Europos Informacijos laisvės aktą;

12. paveda Pirmininkui perduoti šią rezoliuciją Tarybai, Komisijai, valstybių narių vyriausybėms ir parlamentams, Europos ombudsmenui ir Europos Tarybai.