Europos Parlamentas
2019-2024

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

2022/2015(INI)

12.1.2023

PRANEŠIMO PROJEKTAS

dėl 2019–2021 m. metinės ataskaitos dėl visuomenės teisės susipažinti su dokumentais
(2022/2015(INI))

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėjas: Evin Incir

TURINYS

Psl.

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS 3

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS

dėl 2019–2021 m. metinės ataskaitos dėl visuomenės teisės susipažinti su dokumentais (2022/2015(INI))

Europos Parlamentas,

– atsižvelgdamas į Europos Sąjungos sutartį (ES sutartis), ypač į jos 1, 9, 10, 11 ir 16 straipsnius,

– atsižvelgdamas į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV), ypač į jos 15 straipsnį,

– atsižvelgdamas į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, ypač į jos 41 ir 42 straipsnius,

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

– atsižvelgdamas į 2008 m. balandžio 30 d. Komisijos pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (COM(2008)0229),

– atsižvelgdamas į 2011 m. kovo 21 d. Komisijos pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (COM(2011)0137),

– atsižvelgdamas į savo 2011 m. gruodžio 15 d. poziciją dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais[2],

– atsižvelgdamas į savo 2017 m. rugsėjo 14 d. rezoliuciją dėl skaidrumo, atskaitomybės ir sąžiningumo ES institucijose[3],

– atsižvelgdamas į savo 2019 m. sausio 17 d. rezoliuciją dėl Ombudsmeno strateginio tyrimo OI/2/2017 dėl skaidrumo ES Tarybos parengiamuosiuose organuose svarstant teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus[4],

– atsižvelgdamas į 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos[5] (Pranešėjų apsaugos direktyva),

[1] OL L 145, 2001 5 31, p. 43.
[2] OL C 168 E, 2013 6 14, p. 159.
[3] OL C 337, 2018 9 20, p. 120.
[4] OL C 411, 2020 11 27, p. 149.
[5] OL L 305, 2019 11 26, p. 17.

– atsižvelgdamas į savo 2021 m. vasario 10 d. rezoliuciją dėl 2016–2018 m. metinės ataskaitos dėl visuomenės teisės susipažinti su dokumentais (Darbo tvarkos taisyklių 122 straipsnio 7 dalis)[6],

– atsižvelgdamas į savo 2021 m. rugsėjo 16 d. rezoliuciją dėl skaidrumo ir sąžiningumo didinimo ES institucijose įsteigiant nepriklausomą ES etikos organą[7],

– atsižvelgdamas į savo 2021 m. spalio 21 d. rezoliuciją dėl ES skaidrumo kuriant, perkant ir platinant vakcinas nuo COVID-19[8],

– atsižvelgdamas į savo 2022 m. vasario 16 d. rezoliuciją dėl metinio pranešimo apie Europos ombudsmeno 2020 m. veiklą[9],

– atsižvelgdamas į 2022 m. gegužės mėn. paskelbtą pranešimą dėl galutinių Konferencijos dėl Europos ateities rezultatų,

– atsižvelgdamas į savo 2022 m. spalio 18 d. sprendimą dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros 2020 finansinių metų biudžeto įvykdymo patvirtinimo[10],

– atsižvelgdamas į savo 2022 m. gruodžio 15 d. rezoliuciją dėl įtarimų dėl Kataro vykdytos korupcijos ir didesnio skaidrumo ir atskaitomybės poreikio ES institucijose[11];

– atsižvelgdamas į Europos ombudsmeno metines ataskaitas,

– atsižvelgdamas į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ES Teisingumo Teismas) ir Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) praktiką,

– atsižvelgdamas į Komisijos, Tarybos ir Parlamento 2019, 2020 ir 2021 m. pranešimus dėl Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 taikymo,

– atsižvelgdamas į 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams[12],

– atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 54 straipsnį ir 122 straipsnio 7 dalį,

– atsižvelgdamas į Konstitucinių reikalų komiteto nuomonę,

– atsižvelgdamas į Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto pranešimą (A9-0000/2023),

A. kadangi ES sutartyje nustatyta, kad sprendimai turi būti priimami kuo atviriau ir kiek

[6] OL C 465, 2021 11 17, p. 54.
[7] OL C 117, 2022 3 11, p. 159.
[8] OL C 184, 2022 5 5, p. 99.
[9] OL C 342, 2022 9 6, p. 58.
[10] Priimti tekstai, P9_TA(2022)0362.
[11] Priimti tekstai, P9_TA(2022)0448.
[12] OL L 264, 2006 9 25, p. 13.

įmanoma labiau juos priartinant prie piliečių[13]; kadangi SESV nustatyta, kad Sąjungos institucijos, įstaigos, organai ir agentūros turi veikti kiek įmanoma gerbdami atvirumo principą, o piliečiai ir gyventojai turi turėti teisę susipažinti su dokumentais[14]; kadangi tai yra labai svarbi pagrindinė teisė, kuri suteikia piliečiams galimybę veiksmingai įgyvendinti savo teisę tikrinti ES darbą ir stebėti sprendimų priėmimo procesą ES;

B. kadangi atvirumas stiprina pasitikėjimą; kadangi ES institucijos turi siekti užtikrinti kuo aukštesnius skaidrumo, atskaitomybės ir profesinio sąžiningumo standartus; kadangi atvirumas ir pilietinės visuomenės dalyvavimas yra būtinos sąlygos skatinant gerą ES institucijų valdymą;

C. kadangi Konferencijos dėl Europos ateities galutinėje ataskaitoje piliečiai išreiškė nepasitenkinimą tuo, kad ES sprendimų priėmimo procesas stokoja skaidrumo, ir pareiškė norą užtikrinti platesnio masto piliečių dalyvavimą ir atskaitomybę;

D. kadangi pastaraisiais metais pasikeitė piliečių lūkesčiai dėl skaidrumo, atskaitomybės ir techninių sprendimų; kadangi tam gali prireikti priimti naujų techninių sprendimų ir gairių;

E. kadangi 2021 metais Europos ombudsmenės baigtuose tyrimuose nurodyti didžiausią susirūpinimą keliantys klausimai buvo skaidrumas, atskaitomybė ir galimybė visuomenei susipažinti su informacija ir dokumentais (29 proc.), tarnybos kultūra (26 proc.) ir tinkamas naudojimasis diskrecija (18 proc.)[15];

F. kadangi byloje 1499/2021/SF[16] Europos ombudsmenė nustatė, kad Tarybos atsisakymas leisti visuomenei susipažinti su visais dokumentais, susijusiais su derybomis dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, yra netinkamas administravimas;

G. kadangi Sąjungos atsakas į COVID-19 krizę parodė ne tik jos gebėjimą veikti, bet ir didesnio skaidrumo Sąjungoje poreikį;

H. kadangi 2011 m. gruodžio mėn. Parlamentas priėmė savo poziciją per pirmąjį svarstymą dėl Komisijos pasiūlymo dėl Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 reformos; kadangi derybos dėl to reglamento yra sustojusios nuo 2012 metų; kadangi nuo to laiko, kai reglamentas įsigaliojo, ES yra prisiėmusi daugybę naujų atsakomybės sričių; kadangi didesnė atsakomybė reikalauja didesnio skaidrumo tam, kad piliečių akyse ES išsaugotų patikimumą ir teisėtumą;

Naujausi pokyčiai

1. ***yra giliai susirūpinęs*** dėl to, kad Europos Parlamento nariai, buvę nariai ir darbuotojai kaltinami korupcija, pinigų plovimu ir dalyvavimu nusikalstamoje organizacijoje mainais už įtaką priimant Parlamento sprendimus; primena skaidrumo svarbą kovojant su korupcija ir užtikrinant viešąsias pareigas einančių asmenų atskaitomybę; pažymi, kad aukštas skaidrumo lygis padeda lengviau sekti su sprendimų priėmimo procesu

[13] ES sutarties 10 straipsnio 3 dalis kartu su Sutarties preambulės trylikta konstatuojamąja dalimi ir 1 straipsnio 2 dalimi bei 9 straipsniu.
[14] SESV 15 straipsnis.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/lt/doc/annual-report/lt/156017, p. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/lt/decision/lt/157727

susijusią veiklą ir gali padėti atskleisti nusikalstamas veiklas;

2. su susirūpinimu pažymi, kad 2021 metais, paprašius leisti visuomenei susipažinti su Komisijos Pirmininkės ir vienos farmacijos bendrovės generalinio direktoriaus tekstiniais pranešimais dėl COVID-19 vakcinų pirkimo, Komisija atsisakė ne tik leisti visuomenei susipažinti su tais tekstiniais pranešimais, bet net tinkamai jų ieškoti; primena, kad dokumento registravimas yra ne dokumento egzistavimo prielaida, o jo egzistavimo pasekmė; pritaria Europos ombudsmenės išvadai, kad šis atvejis yra Komisijos vykdomas netinkamas administravimas[17];

3. susirūpinęs pažymi, kad bendra problema, su kuria susiduriama teikiant prašymus leisti susipažinti su dokumentais, yra institucijų atsisakymas leisti susipažinti su dokumentais remiantis neesminiais argumentais; pakartoja, kad institucija, siekdama taikyti vieną iš išimčių, turi atlikti objektyvų ir individualų vertinimą ir įrodyti, kad esama numatomos, o ne vien hipotetinės rizikos, jog bus pažeisti saugomi interesai, ir paaiškinti, kaip leidimas susipažinti su dokumentu galėtų konkrečiai ir realiai pažeisti saugomą interesą[18]; pabrėžia, kad tais atvejais, kai reikia užtikrinti kai kurių dokumento dalių apsaugą, galėtų būti įmanoma atskleisti kitas jo dalis; su susidomėjimu atkreipia dėmesį į Tarybai iškeltą bylą dėl to, kad ji dažnai savo atsisakymą grindžia neoficialiu „darbinio dokumento“ pagrindu[19];

4. atkreipia dėmesį į tai, kad daugiausia pirminių paraiškų dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais gauna Komisija (2021 m. gauta 8 420 prašymų), po jos rikiuojasi Taryba (2021 m. gauti 2 083 prašymai) ir Parlamentas (2021 m. gauti 499 prašymai); pripažįsta, kad apskritai institucijų teigiamų atsakymų dalis yra gana didelė (2021 m. ji sudarė 75 proc. Komisijos, 89,5 proc. Tarybos ir 95 proc. Parlamento atsakymų);

5. apgailestauja dėl to, kad galimybė susipažinti su atitinkamų institucijų teisės tarnybų konsultacijų dokumentais yra pernelyg ribota; su susidomėjimu pažymi, kad Teismas yra pabrėžęs, jog klausimas, ar teisinė nuomonė yra ypač konfidenciali, priklauso nuo to, ar ypač konfidencialus yra pačios nuomonės turinys, o ne su nuomone susijęs teisėkūros procesas[20];

6. palankiai vertina tai, kad FRONTEX specialioje interneto svetainėje sukūrė dokumentų registrą; vis dėlto pažymi, kad registre yra labai nedaug dokumentų, susijusių su jungtinių operacijų, kurios yra pagrindinė agentūros veikla, vykdymu; pabrėžia, kad tokia informacija yra būtina siekiant suprasti Agentūros darbą; pritaria Europos ombudsmenės rekomendacijai, pateiktai atlikus tyrimą savo iniciatyva 4/2021/MHZ, kad, siekdama užtikrinti didesnę atskaitomybę už savo veiklą, Agentūra turėtų laikytis aktyvesnio požiūrio į skaidrumą;

Su teisėkūros aktais susijusi dabartinė padėtis

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/lt/decision/lt/158295
[18] 2018 m. kovo 22 d. ES Teisingumo Teismo sprendimas *Emilio De Capitani prieš Europos Parlamentą*, T-540/15, EU:T:2018:167; 2008 m. liepos 1 d. ES Teisingumo Teismo sprendimas *Švedija ir Turco prieš Europos Sąjungos Tarybą*, sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.
[19] 2021 m. gegužės 7 d. iškelta byla *De Capitani prieš Europos Sąjungos Tarybą*, T-163/21.
[20] 2021 m. balandžio 21 d. Sprendimas *Laurent Pech prieš Europos Sąjungos Tarybą*, T-252/19, EU:T:2021:203.

7. pažymi, kad, įsigaliojus ES sutarčiai ir SESV, teisę susipažinti su dokumentais turi užtikrinti visos ES institucijos, organai ir agentūros[21]; pažymi, kad, atsižvelgiant į Sutartyse nustatytus didesnius skaidrumo įpareigojimus, bet kokia Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 peržiūra neturėtų sumažinti dabartinio skaidrumo lygio; pabrėžia itin svarbų atitinkamos teismų praktikos vaidmenį užtikrinant, kad reglamentas atitiktų dabartinius pokyčius[22]; pabrėžia, kad reikia kodifikuoti atitinkamą teismų praktiką, toliau didinti skaidrumą ir užtikrinti atskaitomybę ES;

8. primena, kad dokumentas tampa konkrečios institucijos dokumentu ne dėl savo laikmenos ar jo registracijos fakto, bet veikiau dėl to, ar jo turinys yra susijęs su tam tikrų krypčių politika, veikla ir sprendimais, patenkančiais į tos institucijos atsakomybės sritį;

Rekomendacijos

9. palankiai vertina Komisijos ketinimą didinti skaidrumą ES, grindžiamą vadinamojo numatytojo skaidrumo principu; prašo Komisijos nesvarstyti pasiūlymų peržiūrėti Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001, kuriais būtų sumažinti skaidrumo ir galimybės susipažinti su dokumentais standartai; apgailestauja dėl to, kad derybos yra jau ilgą laiką sustojusios, ir primygtinai ragina Tarybą ir Komisiją atnaujinti derybas su kitomis institucijomis remiantis 2008 ir 2011 m. Komisijos pasiūlymais; pažymi, kad vykdant bet kokią reformą reikės apsvarstyti pagrindinius klausimus, susijusius, pavyzdžiui, su atsisakymo pagrindų taikymo sritimi, viešojo intereso testu, teisėkūros proceso skaidrumu ir prieštaravimu dėl bendrųjų išimčių; ragina Tarybą, Komisiją ir Parlamentą konstruktyviai dirbti siekiant galutinio tikslo – suteikti ES piliečiams platesnio masto ir geresnę prieigą prie dokumentų;

10. pabrėžia Parlamento skaidrumo registro svarbą ir ragina visiems Parlamento nariams nustatyti privalomą reikalavimą viešai skelbti visus suplanuotus susitikimus su Parlamente nedirbančiais asmenimis, kai šie susitikimai yra susiję su Europos Parlamento pranešimu ar rezoliucija;

11. ragina peržiūrėti Tarnybos nuostatus, ypač jų 22c straipsnį, siekiant juos suderinti su Pranešėjų apsaugos direktyvos standartais; dar kartą ragina įsteigti specialų komitetą, kuriam būtų pavesta nustatyti galimus Europos Parlamento skaidrumo, profesinio sąžiningumo ir kovos su korupcija taisyklių trūkumus ir teikti pasiūlymus dėl reformų; primena savo įsipareigojimą įsteigti tyrimo komitetą, kuriam būtų pavesta tirti korupcijos atvejus ir ES nepriklausančių šalių, siekiančių už pinigus įgyti įtakos Europos Parlamente, netinkamus veiksmus; primena, kad laikosi pozicijos, jog Komisija turėtų kuo greičiau pateikti pasiūlymą įsteigti naują ES institucijų etikos organą;

12. palankiai vertina Europos ombudsmenės praktines rekomendacijas, kaip fiksuoti tekstinius ir momentinius pranešimus, kuriuos siunčia arba gauna darbuotojai,

---

[21] SESV 15 straipsnio 3 dalis.

[22] Žr., pavyzdžiui, 2017 m. liepos 18 d. ES Teisingumo Teismo sprendimą *Europos Komisija prieš Patrick Breyer*, T-213/15, EU:C:2017:563; 2021 m. rugsėjo 1 d. ES Teisingumo Teismo sprendimą *Andrea Homoki prieš Europos Komisiją*, T-517/19, EU:T:2021:529; ir 2021 m. balandžio 21 d. ES Teisingumo Teismo sprendimą *Laurent Pech prieš Europos Sąjungos Tarybą*, T-252/19, EU:T:2021:203.

vykdydami savo profesines pareigas[23]; pripažįsta, kad su darbu susiję tekstiniai ir momentiniai pranešimai yra dokumentai, kaip apibrėžta Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais, ir siūlo tai pripažinti ir kitoms ES institucijoms, įstaigoms, organams ir agentūroms; ragina kitas ES institucijas, įstaigas, organus ir agentūras plačiai aiškinti sąvoką „dokumentas“, kuri ypač svarbi informacinėje visuomenėje ir naujų komunikacijos formų kontekste;

13. ragina ES institucijas nustatyti vadinamojo numatytojo skaidrumo politiką ir savo iniciatyva per pagrįstą laikotarpį naudotojui patogiu būdu skelbti su teisėkūros dokumentais susijusius dokumentus; ragina ES institucijas visapusiškai laikytis ES Teisingumo Teismo sprendimo byloje T-540/15[24] dėl galimybės susipažinti su trilogo dokumentais; primygtinai ragina Tarybą patobulinti savo taisykles ir procedūras, susijusias su teisėkūros skaidrumu, įskaitant teisėkūros dokumentų prieinamumą ir įslaptinimą;

14. palankiai vertina Komisijos ketinimą parengti naujas vidaus gaires dėl skaidrumo ir galimybės susipažinti su dokumentais ir ragina kitas institucijas pasekti šiuo pavyzdžiu; ragina Komisiją užtikrinti, kad į gaires būtų įtraukta vadinamojo numatytojo skaidrumo politika ir kad jose atsispindėtų reikšminga teismų praktika bei pastarųjų metų Europos ombudsmeno rekomendacijos[25];

15. ragina Komisiją ir kitas ES institucijas, agentūras ir organus aktyviau skelbti statistinius duomenis apie tai, kaip jie tvarko prašymus leisti susipažinti su dokumentais, nes tokia informacija padėtų įvertinti institucijų požiūrį į prieigą prie dokumentų;

16. primena, kad paraiška dėl galimybės susipažinti su dokumentu turi būti nagrinėjama nedelsiant[26]; susirūpinęs pažymi, kad Europos ombudsmeno tarnyba gauna daug piliečių skundų dėl to, kad stipriai vėluojama leisti susipažinti su prašomais dokumentais; pritaria Europos ombudsmenės nuomonei, kad delsimas leisti susipažinti su dokumentais faktiškai reiškia atsisakymą leisti su jais susipažinti ir kad administracinės procedūros turėtų būti supaprastintos siekiant užtikrinti, kad piliečiai galėtų laiku susipažinti su dokumentais; ragina pateikti daugiau duomenų apie tai, kaip institucijos laikosi terminų;

17. susirūpinęs pažymi, kad šiuo metu piliečiai gali ginčyti atsisakymą leisti susipažinti su dokumentais tik institucijos sprendimą apskųsdami teismui ir (arba) pateikdami skundą Europos ombudsmenui; ragina ES institucijas, organus ir agentūras nustatyti paprastesnes skundų dėl atsisakymo leisti susipažinti su dokumentais nagrinėjimo procedūras; atsižvelgdamas į tai, rekomenduoja paskirti nepriklausomus vyresniuosius pareigūnus, kuriems būtų pavesta per pagrįstą terminą peržiūrėti skundus, susijusius su prašymais leisti susipažinti su dokumentais;

---

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/lt/doc/correspondence/en/158383
[24] 2018 m. kovo 22 d. Sprendimas *Emilio De Capitani prieš Europos Parlamentą*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Žr., pavyzdžiui, Europos ombudsmenės sprendimą byloje 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/lt/decision/lt/122313); 2022 m. rugsėjo 14 d. ES Teisingumo Teismo sprendimą *Pollinis France prieš Europos Komisiją*, sujungtos bylos T-371/20 ir T-554/20, EU:T:2022:556; ir 2018 m. kovo 22 d. ES Teisingumo Teismo sprendimą *Emilio De Capitani prieš Europos Parlamentą*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 7 straipsnis.

°

° °

18. paveda Pirmininkei perduoti šią rezoliuciją Tarybai ir Komisijai.