

7 март 2011

Кампания на гражданското общество за реформа на правилата за достъп до документи в Европейския съюз

Ние, долуподписаните призоваваме реформата на Регламент 1049/2001 да бъде съобразена с изброените по-долу 20 точки, за да се гарантира, че всяка промяна или отговаря на целта за разширяване правото на достъп до документи, както е посочено в Член 15 на Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), или поне избягва ограничаване на съществуващото право на достъп до документи.

1. Всички лица имат право на достъп до документите на ЕС: Призоваваме за текст, който да гарантира, че всеки, независимо от националност и местоживеене, има право на достъп до документите на ЕС.

2. Разширяване на обхвата върху всички институции на ЕС: В съответствие с ДФЕС правото на достъп до документи трябва да се прилага до всички документи на институции, органи, служби и агенции на Съюза. Би било добре, ако това право се прилага до функциите с неадминистративен характер на Европейската централна банка, Европейската инвестиционна банка и Съда на Европейската общност в Люксембург, дори и това да не е предвидено в договорите на ЕС след Лисабонския договор.

3. Ясно определение на понятието „документ“: Призоваваме за проста и широка дефиниция на „документ“ в съответствие с Член 15 от ДФЕС, който гарантира „право на достъп до документи на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител“, без спецификации или други ограничения. Нашето предложение е: „документ“ да означава всяко съдържание, на какъвто и да е носител.

Също така, в съответствие със стандартите за открито управление, които Европейската комисия насърчава, трябва да се въведе изискване да се предоставя достъп до документи в открит, машино-читаем формат, без ограничения, свързани с авторското право и без ограничаване на повторното ползване.

4. Прилагане на тест за вреда и обществен интерес спрямо всички изключения: Призоваваме Регламент 1049 да се промени така, че да е ясно, че всички ограничения трябва да се подложат на тест за вреда и тест за надделяващ обществен интерес, което в момента не се прави. Апелираме за нова разпоредба, според която публичният интерес винаги да надделява над потенциалната вреда, причинена от публикуването, когато исканият документ се отнася *inter alia* до защитата на основните права и върховенството на закона, до прозрачното управление на публичните фондове, до правото на живот в здравословна околна среда и до емисиите в околната среда. Понастоящем ограниченията, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната и военните въпроси, международните отношения, финансовата, валутна и икономическа политика на Общността и държавите членки, както и личната неприкосновеност и интегритет на личността, не са предмет на тест за надделяващ обществен интерес; а трябва.

5. Да няма бланкетни/абсолютни ограничения: Ние не смятаме, че абсолютните ограничения съответстват на правото на достъп до документи, защитено от ДФЕС. Затова призоваваме за отхвърляне на предложението да се

премахнат от обхвата на правото на достъп до документи цели групи информация като документите, внесени в Съда от физически или юридически лица или документи, съдържащи информация, събрана или придобита от физически или юридически лица при разследвания, провеждани от ЕС.

6. Ограниченията, свързани с обществената и национална сигурност да съответстват на международните стандарти: Ограничението „обществена сигурност“ трябва да е предмет на тест за сериозна вреда и тест за надделяващ обществен интерес и текстът не трябва да се изменя с цел да обхване и националната сигурност на държавите членки. Националната сигурност е отделна тема в международното право, което частично е засегнато от съществуващата разпоредба относно „отбрана и военни въпроси“; затова всяко изменение трябва да се формулира внимателно. Националната сигурност също трябва да е предмет на тест за сериозна вреда и надделяващ обществен интерес.

7. Премахване или тясно определяне на ограничението, свързано с правните съвети: Ние призоваваме сега съществуващото ограничение, свързано с правните съвети да бъде отменено, или ако остане, да се интерпретира в по-тесен смисъл. Това трябва да е съвместимо с практиката на Съда на Европейската общност и изискванията на ДФЕС за прозрачност на законодателния процес.

Ние отбелязваме, че правният съвет не е едно от ограниченията, разрешени от Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа и че обикновено може да бъде защитен с други ограничения (например, защита на процеса на взимане на решения или защита на съдебния процес).

Функционирането на ЕС е със специфичен характер и институциите на ЕС при много случаи, ако не при всички, разчитат на съветите на вътрешните правни служби. Ето защо гражданите трябва да имат достъп до тези становища, за да държат под отчет институциите на ЕС във всички случаи, освен при изключителни обстоятелства.

8. Да не се разширява ограничението, свързано с процеса на взимане на решения: Призоваваме за отхвърляне на измененията, предложени и от Комисията и от Парламента, по отношение взимането на решения. Текстът на Комисията насърчава отказването на документи след като са взети решенията, докато текстът на Парламента изобщо не допуска това като възможност. И двата текста противоречат на принципа да се преценява случай по случай дали да се предоставят документи, въз основа на оценка на вредата, която би могла да се нанесе от това.

Призоваваме и да отпаднат като ненужни предложените нови разпоредби за процедурата на избор (Комисия) и обществените поръчки (Парламент), тъй като вече са обхванати от ограничението за взимане на решение.

Ние сме обезпокоени от каквито и да е предложения за разширяване обхвата на ограничението, свързано с процеса на взимане на решения, тъй като това може да доведе до отказ на информация, необходима за възпрепятстването на феномена „въртяща се врата“¹ или за обществения контрол върху изразходването на публични средства.

9. Баланс между защитата на личните данни и личната неприкосновеност и правото на достъп до документи: Призоваваме Регламент 1049 да съдържа текстове, които адекватно да отразяват факта, че правото на достъп до

¹ „Въртяща се врата“ („Revolving door“) – това е метафора, използвана в политическия език, за да опише хора, които сменят своите роли, от законодатели и правителствени служители стават лобисти и обратно.

документи сега е признато като основно право в Член 15 на ДФЕС и оттук трябва да се балансира с правото на личен живот (Член 7 от Хартата за основните права) и защитата на лични данни (Член 16, ДФЕС).

Европейският надзорник за защита на данните трябва да бъде консултиран, за да се гарантира, че всеки нов текст ще разреши намирането на баланс между двете права и ще включи достатъчна защита при обработване на данни и гарантира, че информацията за публичните служители и други лица, професионално свързани с ЕС, могат да бъдат публично достъпни.

10. Държавите членки да нямат право на вето при предоставяне на

документи: Подкрепяме процедурата за консултация с държавите членки преди предоставяне на даден документ, но също така призоваваме за текст, който да предотврати възможността за вето на държавите членки при предоставяне на документ. Нещо повече, отказите за достъп до документи трябва да се основават единствено на ограниченията, изброени в Регламент 1049 след прилагане на тестовете за вреда и за надделяващ обществен интерес, а не на законодателството в държавите членки.

11. Обосновани срокове за отговор: Призоваваме за отхвърляне на предложението за увеличаване на срока за отговор по потвърдителни заявления² от 15 работни дни на 30 работни дни. Подкрепяме удължаването на срока с 5 работни дни за консултация с държави членки и други трети лица за отговор по първоначални заявления. С изключение на тази възможност, призоваваме за отхвърляне на всяко друго удължаване на срока.

12. Единен интерфейс за регистъра на документи: Подкрепяме предложението за създаване на единен интерфейс за достъп до регистрите от документи, за да бъде улеснен достъпа на гражданите.

13. Съответствие с Орхуската конвенция за достъп до информация за околната среда: Подкрепяме предложението за съответствие на Регламент 1049 с Орхуската конвенция за достъп до информация за околната среда. Това включва гаранция, че всички заявления за достъп до документи, съдържащи екологична информация ще бъдат разглеждани в съответствие с Орхуската конвенция, за да се постигне максимален достъп, както и наличието на абсолютен надделяващ обществен интерес от достъп до информация за емисиите в околната среда.

Поддържаме включването в Регламент 1049 на ново изключение, което позволява ограничено непредоставяне на информация, когато това се налага за защитата на околната среда, като например репродуктивните места на редки видове.

14. Интелектуална собственост: Призоваваме за отхвърляне на предложението за въвеждане на допълнителен текст, според който „съществуващите правила за защита на авторското право” могат да бъдат основание за отказ да се предоставят копия от документи. Правото на собственост и на защита на интелектуалната собственост, установено в чл. 16 на Хартата на основните права е вече достатъчно защитено от ограничението, защитаващо „търговския интерес

² Според Регламент 1049/2001, в рамките на 15 дни от получаване на отказ или частичен достъп до документи по първоначално заявление може да се подаде потвърдително заявление. Това е последната стъпка преди подаване на жалба.

на физическите или юридически лица, включително интелектуалната собственост”.

Когато става дума за информация, създадена от Европейския съюз или с обществени средства не може да има ограничение нито на достъпа, нито на повторното използване на информация.

15. Преглед на класифицирани документи при подадено заявление:

Подкрепяме предложението да се свърже Регламент 1049 с правилата за класифициране, които бяха приети наскоро с минимален обществен дебат. Призоваваме с Регламент 1049 да се изясни, че винаги, когато се подава заявление за достъп до класифицирани документи, се прави преценка при всеки отделен случай, за да се определи дали в този момент е приложимо някое от ограниченията, като се прилага теста за вредата и за надделяващия обществен интерес.

16. Служители по информацията: Подкрепяме предложението да се въведе в Регламент 1049 изискване за всеки орган на ЕС да определи служител по информацията. Тези служители не само подпомагат упражняването на правото на обществеността на информация, но също така допринасят за увеличаване на ефективността в управлението на информацията вътре в институцията. Подобна позиция не означава създаването на изцяло нов пост, тъй като в много институции вече има служител, отговарящ за заявленията за достъп до документи, а за тези, в които няма, функциите могат да бъдат поети от служителите по защита на данните.

17. Организационна и бюджетна прозрачност: Подкрепяме предложението за въвеждане на проактивното измерение на правото на достъп до документи в Регламент 1049 чрез задължението институциите на ЕС да публикуват активно основна информация за техните функции и харченето на обществени средства.

18. Активно публикуване на законодателни документи: Подкрепяме предложението да се въведе задължението от Лисабонския договор „Европейският парламент и Съветът да осигуряват публикуването на документи, свързани със законодателните процедури”.

Според предложенията на Парламента това трябва да включва като минимум активното публикуване на: *Документи, свързани със законодателни програми, предварителни консултации с гражданското общество, оценки на въздействието и други подготвителни документи, свързани с една законодателна процедура, както и документи отнасящи се до прилагането на законодателството на Съюза и политиките, свързани с една законодателна процедура, трябва да са достъпни на потребителски насочена и координирана междуинституционална интернет страница и да се публикуват в специална поредица на Официален вестник на ЕС.*

19. Прозрачният законодателен процес включва погителни документи:

Подкрепяме предложението за въвеждане на текст, с който да бъдат задължени институциите да публикуват подготвителни документи, свързани със законодателния процес като пресъздават цикъла на живот на съответната процедура, на обща Интернет страница. Такова задължение е в съответствие с изискването на ДФЕС за прозрачни и открити законодателни процедури.

20. Без привилегирован достъп за изследователски цели: Отхвърляме предложението (на Парламента) за разрешаване на привилегирован достъп за изследователски цели до материали, които в друг случай биха попаднали в обхвата на ограниченията.

Подобна разпоредба би била в противоречие с основните стандарти за достъп на всеки като основно право и би оставила вратичка за изискване заявителите „да мотивират“ заявленията си като обясняват кои са, защо искат информацията, и какво възнамеряват да правят с нея.

Приложението на тази разпоредба по недискриминационен начин на практика би било трудно: Как служителят би определил дали някой е изследовател или не? Ако студенти в университета се смятат за изследователи, какъв трябва да е статутът им: докторатни или магистри? И ако университетски студенти и преподаватели, на които е предоставен достъп променят попрището си и започнат работа в бизнеса или в НПО, биха ли имали право на достъп и какво да правят с информацията, която вече знаят. Влизат ли журналистите в определението за изследователи – и ако да, какъв е статутът на блогърите и гражданските журналисти?

Има също така съмнение към коя информация ще се прилага тази разпоредба: ако Регламент 1049/2001 се прилага както трябва, само малък обем от информация, която реално попада в изключенията, тъй като нейното разкриване би увредило защитен интерес, би била ограничена за обществото. Под въпрос остава дали тази информация трябва да се предоставя на „изследователи“ по механизма за достъп до документи. Ако се предоставя достъп например на тези, които правят изследване, това може да се прави посредством друг механизъм, а не по правилата, регулиращи общественото право на достъп до документи.

Призоваваме Комисията, Съвета и Парламента и всички държави членки да вземат предвид тези точки при разглеждането на Регламент 1049. Призоваваме всички страни по преговорите да работят заедно, за да постигнат консенсус, така че да бъде приета нова версия на Регламент 1049, която е в съответствие с правото на достъп до документи, предвидено в ДФЕС.

Ако такъв консенсус е невъзможен, ние призоваваме за изменение на настоящия Регламент по начин, който да включи институционалния обхват, предвиден в ДФЕС след Лисабон, и правото на достъп, обхващащо всички институции, органи, служби и агенции, и за насочване на усилията към всекидневното прилагане на регламента, за да се отговори на заявленията на европейската общественост.