EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro ústavní záležitosti

2008/0090(COD)

26. 1. 2009

STANOVISKO

Výboru pro ústavní záležitosti

pro Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (přepracované znění) (KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Navrhovatelka (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Přidružený výbor – článek 47 jednacího řádu

PA_Legam

STRUČNÉ ODŮVODNĚNÍ

Transparentnost je základní zásadou Evropské unie. To je jasně stanoveno v článku 255 Smlouvy o založení Evropského společenství:

> *„Každý občan Unie a každá fyzická osoba pobývající nebo právnická osoba mající své statutární sídlo v jednom členském státě má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.“*

Lisabonská smlouva kromě toho stanoví:

> *„Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům.“* (Čl. 10 odst. 3 Smlouvy o EU).

Dále pak:

> *„S cílem podpořit řádnou správu a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie co nejotevřeněji.“* (Čl. 15 odst. 1 Smlouvy o fungování EU).

Nařízení 1049/2001 bylo významným krokem k větší otevřenosti. Během šesti let od svého vstupu v platnost přispělo k vytvoření transparentnější administrativní kultury v evropských orgánech.

Rozhodnutí, která soudní dvůr učinil na základě nařízení 1049/2001, byla pro tento proces důležitá. Posledním rozhodnutím z této řady byl velmi významný rozsudek, který soud vynesl v tzv. Turcově případu (T-84/03 Turco v. Rada). Soud rozhodl, že by Rada rovněž měla umožnit přístup ke stanovisku své právní služby, pokud se toto stanovisko týká legislativního aktu. Soudní dvůr se domnívá, že zásada transparentnosti a otevřenosti je v rozhodovacím procesu „převažujícím veřejným zájmem“, který je důvodem ke zpřístupnění právního stanoviska. Dvůr ve svých závěrech uvádí, že: „otevřenost ... přispívá k tomu, aby orgány získaly větší legitimitu v očích evropských občanů a aby vzrostla důvěra občanů v tyto orgány“.

Návrh Komise

Komise předložila svůj návrh na změnu nařízení 1049/2001 dne 30. dubna 2008. Evropský parlament požádal o přezkoumání nařízení ve svém usnesení ze dne 4. dubna 2006. Komise se ve vysvětlujícím prohlášení k návrhu snaží vzbudit dojem, že provedla změny, o které Parlament požádal.

Bohužel tak tomu vůbec není. Zatímco Parlament žádal o větší otevřenost, vedlo by naopak mnoho pozměňovacích návrhů předložených Komisí ke snížení současné úrovně.

Nejzávažnějším problémem je pozměňovací návrh, který Komise předkládá k článku 3a jenž by výrazně omezil definici pojmu „dokument“. Pokud by došlo k provedení této změny, znamenalo by to, že pouze část dokumentů, jež jsou v současnosti veřejnosti přístupné, by

bylo přístupných i v budoucnu. Podle názoru navrhovatelky by se současná definice neměla měnit, protože se vztahuje na všechny příslušné dokumenty, nikoliv pouze registrované dokumenty.

Další pozměňovací návrh, který navrhovatelku znepokojuje, se týká práva členských států na odepření dokumentu v článku 5. Znění navrhované Komisí by členským státům dávalo neomezené právo na to, aby se odvolávaly na své vlastní právní předpisy. Orgány by mohly posuzovat pouze důvody vycházející z nařízení. Takovéto právo by rozmělnilo zásadu transparentnosti a nechalo by ji zcela na uvážení členských států. I zde by výjimky uvedené v článku 4 nařízení měly být dostačující. Pokud nebudou, je třeba změnit článek 4, nikoliv poskytnout členským státům neomezená práva.

Komise vůbec nevzala na vědomí návrhy Parlamentu, které učinil ve svém usnesení ze dne 4. dubna 2006 a jež se týkají toho, aby Parlament mohl vykonávat své právo demokratické kontroly. Parlament musí mít přístup k citlivým dokumentům, aby se mohl plně zhostit svých úkolů – orgány se mohou dohodnout na ustanovení o nakládání s těmito dokumenty.

Některé pozměňovací návrhy Komise však Parlament vítá. Jedná se především o rozšíření práva na přístup pro každou fyzickou nebo právnickou osobu, nikoliv pouze pro občany EU, jak je tomu u současného nařízení; ustanovení o životním prostředí vyplývající z Aarhuské úmluvy a lepší přímý přístup k legislativním dokumentům.

Nad těmito pozměňovacími návrhy však bohužel převažují ty, které Parlament považuje za změnu k horšímu. Vzhledem k těmto negativním pozměňovacím návrhům se navrhovatelka domnívá, že by bylo vhodnější zachovat původní nařízení, spíše než přijímat změny, které by jeho platnost oslabily.

POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY

Výbor pro ústavní záležitosti vyzývá Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci jako příslušný výbor, aby do své zprávy začlenil tyto pozměňovací návrhy:

Pozměňovací návrh 1

Návrh nařízení
Bod odůvodnění 18 a (nový)

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
	(18a) Orgány by měly zajistit, aby vývoj informačních technologií usnadnil uplatňování práva na přístup k dokumentům a nevedl k omezení množství informací dostupných pro veřejnost.

Odůvodnění

Pokrok v informačních technologiích může mít na přístup veřejnosti k dokumentům jak pozitivní, tak negativní dopad. Orgány by se měly snažit posilovat pozitivní důsledky a minimalizovat negativní dopady. Změnou definice dokumentů v článku 3 se umožňuje přístup k informacím v elektronických databázích a v pozměňovacím návrhu k článku 15 je navrženo zavedení obecné povinnosti poskytovat správné informace. Tyto pozměňovací návrhy rovněž umožňují zohlednit právo na řádnou správu, jež stanoví článek 41 Listiny základních práv.

Pozměňovací návrh 2

Návrh nařízení
Čl. 3 – písm. a

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
a) „dokumentem“ rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) , ***který orgán vytvoří a formálně jej zašle jednomu nebo několika příjemcům, nebo který jiným způsobem zaregistruje, nebo který orgán obdrží; údaje*** obsažené v elektronických systémech k ukládání, zpracování a sběru dat ***se považují za dokumenty***, pokud je lze zpracovat formou ***výtisku*** nebo ***kopie*** v elektronickém formátu pomocí dostupných nástrojů pro využívání systému;	a) „dokumentem“ rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o ***záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu; informace*** obsažené v elektronických systémech k ukládání, zpracování a sběru dat ***(včetně externích systémů používaných při práci orgánu) představují dokument nebo dokumenty***, pokud je lze zpracovat formou ***jednoho či více výtisků*** nebo ***kopií v*** elektronickém formátu pomocí libovolných ***rozumně*** dostupných nástrojů pro využívání systému;

Odůvodnění

Pozměňovací návrh znovu zavádí současnou formulaci základní definice dokumentu, neboť návrh Komise by mohl vést ke svévolným omezením práva na přístup k dokumentům. Doplněné znění umožňuje přístup k informacím v elektronických databázích, a splňuje tak cíl uvedený v novém bodu odůvodnění 18.

Pozměňovací návrh 3

Návrh nařízení
Čl. 4 – odst. 2 – písm. c

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
c) právního *poradenství a* soudního, rozhodčího a smírčího řízení;	(c) právního *stanoviska a* soudního, rozhodčího a smírčího řízení, ***kromě právního stanoviska ve spojení s postupy vedoucími k přijetí legislativního nebo nelegislativního aktu obecného významu***;

Odůvodnění

Soudní dvůr stanovil ve svém rozsudku v případu Turco, že zpřístupnění právního stanoviska u legislativních iniciativ zvyšuje transparentnost a otevřenost legislativního procesu a posiluje demokratická práva evropských občanů.

Pozměňovací návrh 4

Návrh nařízení
Čl. 4 – odst. 5

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
5. ***Jména, tituly a funkce osob zastávajících veřejnou funkci, úředníků a zástupců zájmových skupin v souvislosti s jejich profesní činností se zveřejňují kromě případu, kdyby jejich zveřejnění s ohledem na zvláštní okolnosti dotyčné osoby nepříznivě ovlivnilo. Ostatní osobní údaje se zveřejňují v souladu s podmínkami souvisejícími se zákonným zpracováním takových údajů, které stanoví právní předpisy ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů.***	5. ***Osobní údaje se nezveřejní, pokud by takové zveřejnění poškodilo soukromí nebo integritu dotčené osoby. K takovému poškození nedojde:***
	– vztahují-li se údaje výhradně k profesním činnostem dotčené osoby, pokud vzhledem ke konkrétním okolnostem neexistuje důvod předpokládat, že by zveřejnění mělo na tuto osobu nepříznivý dopad;
	– vztahují-li se údaje výhradně k veřejně činné osobě, pokud vzhledem ke konkrétním okolnostem neexistuje důvod předpokládat, že by zveřejnění mělo nepříznivý dopad na tuto osobu nebo jiné

	osoby s ní spřízněné;
	– pokud již údaje byly se souhlasem dotčené osoby zveřejněny.
	Osobní údaje se nicméně zveřejní, pokud převažující veřejný zájem zveřejnění vyžaduje. V takových případech musí orgán nebo subjekt blíže určit veřejný zájem. Musí uvést důvody, proč v konkrétním případě veřejný zájem převažuje nad zájmy dotčené osoby.
	Odmítne-li orgán nebo instituce přístup k dokumentu na základě odstavce 1, zváží, zda je možný částečný přístup k tomuto dokumentu.

Odůvodnění

Návrh Komise nezohledňuje potřebu náležité vyváženosti příslušných základních práv a neodráží ani rozsudek Soudu prvního stupně ve věci Bavarian Lager.

Pozměňovací návrh 5

Návrh nařízení
Čl. 4 – odst. 7

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
7. Výjimky uvedené v tomto článku se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. Výjimky lze uplatňovat nejdéle po dobu třiceti let. V případě dokumentů spadajících pod výjimky, které se vztahují k ochraně osobních údajů nebo obchodním zájmům, a v případě citlivých dokumentů lze výjimky uplatňovat i po uplynutí této doby, je-li to nezbytné.	7. Výjimky uvedené v tomto článku ***se neuplatňují na dokumenty předávané v rámci postupů vedoucích k přijetí legislativního nebo nelegislativního aktu obecného významu. Výjimky*** se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. Výjimky lze uplatňovat nejdéle po dobu třiceti let. V případě dokumentů spadajících pod výjimky, které se vztahují k ochraně osobních údajů nebo obchodním zájmům, a v případě citlivých dokumentů lze výjimky uplatňovat i po uplynutí této doby, je-li to nezbytné.

Odůvodnění

Soudní dvůr stanovil ve svém rozsudku v případu Turco, že zpřístupnění právního stanoviska u legislativních iniciativ zvyšuje transparentnost a otevřenost legislativního procesu

a posiluje demokratická práva evropských občanů.

Pozměňovací návrh 6

Návrh nařízení
Čl. 5 – odst. 2

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
2. Pokud se žádost týká dokumentu pocházejícího z členského státu, kromě dokumentů předaných v rámci postupů vedoucích k vytvoření legislativního nebo nelegislativního aktu obecného významu, konzultují se orgány členského státu. Orgán, u něhož je dokument uložen, jej zveřejní, pokud členský stát neuvede důvody pro odepření jeho zveřejnění na základě výjimek uvedených v článku 4 ***nebo podle zvláštních ustanovení v jeho vlastních právních předpisech, které brání zveřejnění dotyčného dokumentu***. Orgán zhodnotí přiměřenost důvodů, které členský stát uvede, ***pokud se zakládají na výjimkách podle tohoto nařízení***.	2. Pokud se žádost týká dokumentu pocházejícího z členského státu, kromě dokumentů předaných v rámci postupů vedoucích k vytvoření legislativního nebo nelegislativního aktu obecného významu, konzultují se orgány členského státu. Orgán, u něhož je dokument uložen, jej zveřejní, pokud členský stát neuvede důvody pro odepření jeho zveřejnění na základě výjimek uvedených v článku 4. Orgán zhodnotí přiměřenost důvodů, které členský stát uvede.

Odůvodnění

Členské státy by neměly mít absolutní právo na uplatňování svých vlastních právních předpisů. Výjimky uvedené v článku 4 by měly být dostatečným důvodem pro odepření přístupu.

Pozměňovací návrh 7

Návrh nařízení
Čl. 8 – odst. 1

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
1. Potvrzující žádost o přístup k dokumentu se vyřídí bez prodlení. Do ***30*** pracovních dnů od registrace žádosti orgán buď zajistí přístup k požadovanému dokumentu a zpřístupní jej v této lhůtě v souladu s článkem 10, nebo v písemné odpovědi sdělí důvody úplného nebo částečného	1. Potvrzující žádost o přístup k dokumentu se vyřídí bez prodlení. Do ***15*** pracovních dnů od registrace žádosti orgán buď zajistí přístup k požadovanému dokumentu a zpřístupní jej v této lhůtě v souladu s článkem 10, nebo v písemné odpovědi sdělí důvody úplného nebo částečného

zamítnutí žádosti. V případě úplného nebo částečného zamítnutí žádosti orgán informuje žadatele o opravných prostředcích, které může použít.	zamítnutí žádosti. V případě úplného nebo částečného zamítnutí žádosti orgán informuje žadatele o opravných prostředcích, které může použít.

Odůvodnění

Prodloužení této lhůty na 30 dnů, jak navrhuje Komise, je zhoršením situace. 30 pracovních (!) dnů, jak navrhuje Komise, by ve srovnání s právními předpisy o přístupu k informacím platnými v jednotlivých státech EU představovalo špatný příklad.

Pozměňovací návrh 8

Návrh nařízení
Čl. 9 – odst. 7

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
7. Komise a Rada ***informují*** Evropský parlament o citlivých dokumentech podle pravidel dohodnutých mezi orgány.	7. Komise a Rada ***zajistí, aby*** Evropský parlament ***přiměřeně monitoroval*** citlivé dokumenty podle pravidel dohodnutých mezi orgány, jež ***jsou zveřejněna***.

Odůvodnění

Parlament musí mít přístup k citlivým dokumentům, aby mohl plně vykonávat svou povinnost demokratické kontroly.

Pozměňovací návrh 9

Návrh nařízení
Čl. 12 – odst. -1 (nový)

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
	-1. Orgány v co největší míře přímo zpřístupní veřejnosti dokumenty v elektronické podobě nebo prostřednictvím rejstříku, a to v souladu s pravidly příslušného orgánu.

Odůvodnění

Současná úroveň by neměla být s ohledem na nelegislativní dokumenty snižována.

Pozměňovací návrh 10

Návrh nařízení
Čl. 12 – odst. 1

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
1. ***Dokumenty*** vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání legislativních aktů EU nebo nelegislativních *akty* obecného významu jsou s výhradou ***článků 4 a 9*** veřejnosti přímo přístupné.	1. ***Zejména dokumenty*** vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání legislativních aktů EU nebo nelegislativních *aktů* obecného významu jsou s výhradou ***článku 9*** veřejnosti přímo přístupné.

Odůvodnění

Logický důsledek předchozího pozměňovacího návrhu.

Pozměňovací návrh 11

Návrh nařízení
Čl. 12 – odst. 4

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
4. ***Každý orgán stanoví ve svém jednacím řádu, jaké další kategorie dokumentu jsou přímo přístupné veřejnosti***.	4. ***Orgány pro své rejstříky dokumentů vytvoří společné rozhraní a zajistí zejména jednotný přístupový bod pro přímý přístup k dokumentům, jež byly vytvořeny nebo obdrženy v průběhu procesu přijímání legislativních aktů EU nebo nelegislativních aktů obecného významu***.

Odůvodnění

Pro veřejnost by měl existovat jednotný přístupový bod.

Pozměňovací návrh 12

Návrh nařízení
Čl. 15 – odst. 1

Znění navržené Komisí	*Pozměňovací návrh*
1. Orgány vyvinou vhodné správní postupy, které usnadní výkon práva na přístup k informacím zaručeného tímto	1. Orgány vyvinou vhodné správní postupy, které usnadní výkon práva na přístup k informacím zaručeného tímto

nařízením.	nařízením. ***Orgány spravují a uchovávají informace, které vlastní, způsobem, který veřejnosti zaručí přístup k těmto informacím, aniž by musela vynakládat přílišné úsilí.***

Odůvodnění

Pozměňovací návrh k čl. 15 odst. 1 se zakládá na právu na řádnou správu stanoveném v článku 41 Listiny základních práv a odpovídá právním předpisům, které platí např. ve Finsku. Znamenal by další krok směrem k přijetí skutečného „zákona o svobodném přístupu k informacím“ v EU a zároveň by splnil cíl stanovený v novém bodu odůvodnění 18, jenž se zasazuje o to, aby rozvoj informačních technologií usnadnil uplatňování práva na přístup k dokumentům, aniž by omezoval množství informací dostupných pro veřejnost.

POSTUP

Název	Přístup veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise
Referenční údaje	KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Příslušný výbor	LIBE
Výbor, který zaujal stanovisko Datum oznámení na zasedání	AFCO 22.5.2008
Přidružený(é) výbor(y) - datum oznámení na zasedání	20.11.2008
Navrhovatel Datum jmenování	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Projednání ve výboru	10.9.2008 4.11.2008
Datum přijetí	22.1.2009
Výsledek závěrečného hlasování	+: 20 –: 0 0: 1
Členové přítomní při závěrečném hlasování	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Náhradník(ci) přítomný(í) při závěrečném hlasování	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani