EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

22. 8. 2007

PRACOVNÍ DOKUMENT

k výroční zprávě o přístupu k dokumentům EU za rok 2006 (článek 17 nařízení (ES) č. 1049/2001 a čl. 97 odst. 7 jednacího řádu EP)

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Marco Cappato

Demokracie, transparentnost, otevřenost a přístup k dokumentům

V demokratických státech mají občané právo znát zákony, které mají dodržovat, a státy mají povinnost je zveřejňovat, aby byly přístupné a vešly ve známost. Za druhé, občané se účastní voleb, aby si vybrali své zástupce, a mohou tak učinit řádně a efektivně pouze tehdy, pokud mají možnost činnost svých zástupců sledovat. Za třetí, proces rozhodování, který vede ke stanovení norem závazných pro občany, je otevřený a veřejný, aby mohli jednotlivci a zájmové organizace sdělit zákonodárcům a veřejným orgánům svůj názor na určitý návrh, než vstoupí v platnost. Všechny tyto prvky mají v demokraciích zásadní význam a obvykle jsou označovány jako *transparentnost, otevřenost a přístup k dokumentům*.

Evropská unie začlenila tyto zásady do svého právního řádu – poprvé je do právního řádu EU zavedla Maastrichtská smlouva v roce 1991– a Rada a Komise následně přijaly kodex chování o přístupu veřejnosti k dokumentům. V roce 1996 bylo toto právo přístupu k dokumentům zakotveno v článku 255 Smlouvy zakládající Evropské společenství ve znění Amsterodamské smlouvy a bylo přijato nařízení (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o p řístupu veřejnosti k dokumentům[1] s cílem zajistit konkrétní uplatňování tohoto práva.

Od vstupu tohoto nařízení v platnost se počet žádostí o přístup k dokumentům neustále zvyšoval, jak ukázaly výroční zprávy vydávané EP, Radou a Komisí na základě požadavku čl. 17 odst. 1 nařízení, což svědčí o tom, že se nařízení setkalo s konkrétním zájmem občanů. Uplatňování tohoto nařízení však zároveň vedlo k nejednotnosti v některých otázkách: Soudu prvního stupně a Soudnímu dvoru bylo předloženo mnoho případů jednotlivců, organizací a členských států, evropský veřejný ochránce práv vydal zvláštní zprávy a celou řadu stanovisek ke stížnostem, které obdržel, a Evropský parlament ve svých zprávách poukázal na řadu problémů, které je třeba řešit, a navrhl řešení spočívající především v návrhu změn nařízení[2].

V lednu 2004 sice Komise usoudila, že nařízení není zatím třeba měnit, dne 18. dubna 2007 však vydala zelenou knihu o přístupu k dokumentům, která obsahovala dotazník týkající se celé řady témat, které jsou podle jejího názoru důležité a mohly by být přezkoumány. Poté se uskutečnila veřejná konzultace (skončila dne 31. července) a zpráva o jejím výsledku bude zveřejněna v září. V říjnu 2007 předloží Komise své návrhy na změnu nařízení, což zahájí legislativní postup spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady.

Přezkum nařízení: Požadavky EP a dotazník Komise

Navrhovatel především upozorňuje na to, že zelená kniha Komise neřeší většinu problémů, na které Parlament opakovaně ve svých zprávách poukazoval, a to zejména ve své poslední zpráv ě a připojených podrobných doporučeních (Cashmanova zpráva). Příslušné otázky a stanoviska jsou shrnuty v níže uvedené tabulce:

[1] *Znění nařízení, zelená kniha „Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů Evropského společenství – Přezkum, KOM(2007) 185 v konečném znění“, a také příspěvky veřejnosti jsou k dispozici na internetové stránce: http://ec.europa.eu/transparency/revision/index_en.htm*

[2] *Viz poslední zpráva EP o přístupu k dokumentům vypracovaná Michaelem Cashmanem, která je k dispozici na internetové stránce:* Viz poslední zpráva EP o přístupu k dokumentům vypracovaná Michaelem Cashmanem, která je k dispozici na internetové stránce:

Požadavky, které vznesl EP v Cashmanově zprávě:	Odpověď Komise a otázky, které byly uvedeny v zelené knize:
Jasně uvést, že orgány EU musí ve své legislativní činnosti a při provádění právních předpisů uplatňovat článek 255 Smlouvy o ES a nařízení (ES) č. 1049/2001 (Doporučení 1).	-
- Změnit v nařízení definici „legislativních dokumentů“ a zajistit k nim přístup, včetně přípravných dokumentů, projednávaných dokumentů, pozměňovacích návrhů, toto žnosti autorů, právních stanovisek atd.; to se týká také regulativních dokumentů v rámci komitologie - Definovat „nelegislativní dokumenty“ administrativní povahy, provádějící legislativní akty - Stanovit pravidla pro navrhování, zveřejňování a konsolidaci právních aktů a pro uplatňování mnohojazy čnosti (Doporučení 2)	- viz otázka 8 zelené knihy o uplynutí lhůty
Stanovit v nařízení další pravidla, aby se zajistilo, že dův ěrností dokumentů nebude omezována veřejná a parlamentní kontrola a že se o ní nebude rozhodovat mechanicky (Doporučení 3)	-
Pozměnit nařízení tak, aby byly v legislativních/regulativních postupech zpřístupňovány p říspěvky/pozměňovací návrhy členských států a jejich totožnost; a zajistit přístup ke všem dokumentům o provádění právních předpisů, které jsou Komisi p ředkládány (Doporučení 4)	-
Vytvořit společné interinstitucionální rozhraní pro p řístup k dokumentům, vysvětlit postupy, stanovit pravidla pro archivaci (Doporučení 5)	Je množství a dostupnost informací poskytovaných prost řednictvím rejstříků a internetových stránek uspokojivé? (Otázka 1)
	Je třeba podporovat aktivní šíření informací zaměřených na konkrétní oblasti? (Otázka 2)
	Měl by být vytvořen jednotný soubor pravidel pro p řístup k dokumentům obecně a k dokumentům, které obsahují informace o životním prostředí? (Otázka 3)
	Přístup k dokumentům a ochrana osobních údajů: Mělo by dojít ke změně? (Otázka 4)
	Přístup k dokumentům a obchodní a hospodářské zájmy: Mělo by dojít ke změně? (Otázka 5)
	Řádná správa a vyřizování nepřiměřených nebo nevhodných žádostí: Mělo by dojít ke změně? (Otázka 6)
	Měla by definice dokumentu zahrnovat informace z databází? (Otázka 7)
	Měl by přístup k dokumentům zohledňovat uplynutí lh ůty? (Otázka 8)

Jak lze vidět, EP a Komise vychází ze zcela odlišného úhlu pohledu: Zatímco EP požadoval významné změny nařízení, Komise se zřejmě zaměřila na druhotné a technické otázky. Navrhovatel doufá, že otázky nastolené Komisí nepředstavují *jediné* změny, které má Komise

v úmyslu předložit, a apeluje na Komisi, aby náležitě zohlednila stanoviska EP a navrhla změny, které požadoval.

Zveřejňování legislativních textů EU

EP jasně podporuje názor, podle něhož demokracie znamená, že všechny dokumenty týkající se legislativního procesu rozhodování musí být veřejné a přístupné. Zatímco toto obecně platí pro Evropský parlament – i když větší transparentnost by měla být zajištěna u dohod v prvním čtení v rámci postupu spolurozhodování, což je otázka, kterou se bude navrhovatel v budoucnu zabývat, – Rada nadále hájí názor, že je oprávněna utajovat některé dokumenty nebo jejich části, a zejména totožnost delegací členských států v Radě a v jejích pracovních skupinách, a také jejich návrhy, hlasování a prohlášení. I když část diskusí a hlasování Rady probíhá nyní veřejně, což je mimořádně pozitivní vývoj, stále jde o okrajovou část legislativního procesu rozhodování. Navrhovatel se domnívá, že by zasedání Rady měla být ve řejná a v případě legislativního procesu by měly být plně zpřístupněny všechny dokumenty také na úrovni pracovních skupin.

Demokratická zásada zveřejňování by se měla vztahovat i na stanoviska právních slu žeb orgánů, pokud jsou vypracovávána v průběhu legislativního procesu rozhodování. Diskuse o správném právním základu připravovaného aktu je součástí demokratické diskuse o legislativ ě. Tato diskuse probíhá ve výborech EP veřejně, aniž by to ohrožovalo právní řád EU, a je logické, že se očekává návrh změny nařízení, který by tento bod upřesnil[3].

Zejména v době, kdy mezi lidmi panuje skepticismus vůči EU a jejich zástupcům v orgánech EU, by bylo třeba zajistit nejen přístup k dokumentům, ale také aktivně prosazovat zveřejňovaní legislativních textů. Přímý přenos ze všech zasedání EP a zčásti zasedání Rady na internetu je prostředkem k dosažení tohoto cíle a umožňuje občanům sledovat legislativní práci. Další kroky v tomto směru, včetně možností jednoduchého vyhledávání těchto dokumentů, lze učinit buď prostřednictvím pozměňovacích návrhů k nařízení, a/nebo pomocí praktických reforem.

Přístup k dokumentům v oblasti nelegislativních textů

Přístup k dokumentům byl měl být zaručen i v oblasti nelegislativních textů. Je třeba jasně uvést, že všechny dokumenty administrativní povahy nebo dokumenty týkající se provádění politik EU a ES v členských státech by měly být zveřejňovány s cílem zajistit veřejnou kontrolu dodržování právních předpisů a politik EU ze strany členských států při jejich provádění.

Hlavní problém se týká výkladu čl. 4 odst. 5 nařízení a možnosti dané členským státům požádat orgán EU, aby nezveřejňoval dokument tohoto státu bez jeho předchozího souhlasu. Zatímco Komise ho uplatňuje způsobem, který ve skutečnosti dává členským státům právo veta, pokud jde o zveřejnění dokumentu, byl předložen i jiný názor, který vychází z toho, že na řízení opravňuje orgán, u něhož je dokument uložen, aby o tom rozhodl sám s přihlédnutím k žádosti členského státu. Totéž se týká čl. 4 odst. 4 nařízení o právu veta třetích stran ve vztahu k jejich dokumentům. Význam této otázky jasně vyplývá z příspěvků, které byly Komisi v rámci konzultací předloženy, a to především veřejným ochráncem práv.

[3] *Zejména pokud rozsudek ve věci Sweden a Turco v. Rada nepřinese v tomto ohledu žádný pokrok.*

Předběžné připomínky k otázkám uvedeným Komisí v zelené knize

Zpravodaj by chtěl také uvést několik připomínek k některým návrhům předloženým v zelené knize (které lze stejně považovat za předběžné, zejména proto, že Komise nepředložila konkrétní znění změn):

- Musí se zlepšit množství, kvalita a dostupnost informací poskytovaných prostřednictvím rejstříků a internetových stránek orgánů (viz otázka 1 ve výše uvedené tabulce): mnoho dokumentů v rejstříku není (viz například stížnost na Komisi[4], kterou podala veřejnému ochránci práv organizace Statewatch); informace nejsou plně k dispozici nebo nejsou p řístupné; informace a dokumenty je obtížné najít (nástroje vyhledávání nejsou efektivní); paralelně existují různé rejstříky a databáze (podle orgánu, podle fáze postupu, podle GŘ atd.); nejsou poskytovány informace o postupech (například je téměř nemožné sledovat proces rozhodování v pracovních skupinách Rady a z dokumentu nelze zjistit, jaký bude další krok); informace nejsou aktualizovány; staré dokumenty nejsou na server přeneseny, a nejsou tedy p řístupné; nejsou přístupné překlady do všech jazyků; Je mimořádně naléhavé zajistit, aby byly do rejstříku přeneseny všechny dokumenty, a hledat technické možnosti k vytvoření společné vstupní brány pro přístup k dokumentům a ke zlepšení vyhledávacích nástrojů, aby nebylo právo na přístup k dokumentům omezováno „technickými" problémy.

- Aktivní šíření cílených informací lze podporovat, ale to je záležitost, která se týká komunikační strategie, nikoli přístupu k dokumentům, zveřejňování, transparentnosti a otevřenosti (viz Otázka 2). Jak bylo vysvětleno výše, měl by se klást větší důraz na zveřej ňování legislativních textů poskytováním plného přístupu k dokumentům, přímými přenosy na internetu a vytvářením databází s možností vyhledání audiovizuálních souborů.

- Revize znění nařízení týkající se vyřizování žádostí o přístup k dokumentům není vhodná (viz Otázka 6), protože článek 6 již dává orgánům možnost začít jednat s žadatelem a dohodnout se s ním na způsobu vyřízení žádosti; zlepšení správy rejstříků a databází navíc pom ůže orgánům lépe zvládat velké množství dokumentů.

Pokud jde o zbývající otázky, navrhovatel by rád kolegům navrhl, aby se v zájmu co nejlepšího rozhodnutí EP snažili získat další informace od Komise, veřejného ochránce práv, evropského inspektora ochrany údajů, nevládních organizací, zainteresovaných subjektů a odborníků při p říležitosti veřejných slyšení ve výboru. Bude také dále sledovat konzultační proces, zejména zprávu Komise a návrh změn nařízení, a v případě potřeby bude kolegy informovat v dalších pracovních dokumentech.

[4] *Viz http://www.statewatch.org/foi/foi.htm*