EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

16. 1. 2008

PRACOVNÍ DOKUMENT č. 2

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)

Část B

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Marco Cappato

III SROVNÁVACÍ ANALÝZA VÝROČNÍCH ZPRÁV EVROPSKÉHO PARLAMENTU, RADY EVROPSKÉ UNIE A EVROPSKÉ KOMISE ZA ROK 2006, POKUD JDE O PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM PODLE NAŘÍZENÍ (ES) 1049/2001

Článek 17 ukládá každému orgánu povinnost vydat výroční zprávu o uplatňování nařízení. Komise byla mimoto povinna vydat zprávu o uplatňování zásad obsažených v nařízení a vydat doporučení, což provedla na počátku roku 2004. Informace obsažené v těchto zprávách sice nejsou tak rozsáhlé, jak by mohly být, poskytují však užitečný základ pro hodnocení, jak tyto instituce nařízení uplatňovaly[1].

Přístup k veřejným dokumentům v rejstřících

Na konci roku 2006 obsahoval rejstřík Evropského parlamentu 165 139 odkazů (1 021 599 souborů), z nichž 90 % bylo přímo přístupných (ke stažení) na Internetu. Počet dotazů na stránce se zvýšil na 1 500 denně[2] (z 1 000 v roce 2005).

Rejstřík Rady umožňuje přístup k plným verzím dokumentů, které v souladu s jednacím řádem Rady (článek 11, příloha II), „musí být přímo zpřístupněny veřejnosti, jakmile jsou dány do oběhu“. Na konci roku 2006 obsahoval rejstřík Rady 849 117 dokumentů, z nichž 68,7 % bylo veřejných, tj. buď přímo určených ke stažení nebo dostupných na vyžádání (20 816 dokumentů). To odpovídá 22,8% nárůstu v počtu dokumentů v rejstříku a 38,3% nárůstu v počtu dokumentů v rejstříku přímo přístupných. Rejstřík obsahoval i 14 763 dokumentů označených kódem P/A (částečně přístupných), včetně 2 133 dokumentů přístupných on-line. Celkový počet návštěv stoupl o 61,8 % a čítal více než 4 780 návštěv denně[3].

Na konci roku 2006 obsahoval rejstřík Komise 73 708 dokumentů a je důležité dodat, že rejstřík neobsahoval žádné „citlivé“ dokumenty[4]. Statistika návštěv webové stránky Europa zaměřené na otevřenost a přístup k dokumentům vykazuje průměrný počet 5 937 návštěv měsíčně.

Nařízení nedefinuje, které kategorie dokumentů mají být zahrnuty do rejstříku a nestanoví orgánům povinnost zajistit rejstřík, který by obsahoval všechny jejich dokumenty. Rejstříky pak obsahují dokumenty, které nejsou přístupné, a na druhou stranu mnoho dokumentů, o něž požádat lze, v nich obsaženo není. To je problém, protože občan pak nemůže snadno zjistit, jaké dokumenty existují, aby o ně mohl požádat. Je rovněž zajímavé, že více než jedna třetina dokumentů Rady není v rejstříku přístupná.

Pokud jde o Komisi, je důležité poukázat na to, že výroční zpráva o přístupu k dokumentům

[1] Měl by pro EU platit zákon o svobodném přístupu k informacím?, zpráva o uplatňování nařízení 1049/2001 o přístupu k dokumentům, ECAS září 2006, s. 6

[2] Návrh výroční zprávy EP za rok 2006 o přístupu veřejnosti k dokumentům (na základě článku 97 odst. 7 jednacího řádu Evropského parlamentu), s. 5

[3] Výroční zpráva Rady o přístupu k dokumentům za rok 2006, s.9

[4] „Citlivý dokument“ jak ho definuje článek 9 nařízení 1049/2001. Dokument, který lze zaznamenat do rejstříku pouze se souhlasem jeho původce, viz čl. 9 odst. 3.

za rok 2005 byla zpřístupněna až v září 2005 a zpráva za rok 2006 byla vydána na konci roku 2007[1]. Obecně i podle výročních zpráv Komise za předešlé roky lze konstatovat, že rejstřík Komise je nejméně úplný, což je zčásti vinou obrovského množství dokumentů a decentralizované organizace. Většina přípravné práce Komise v něm není obsažena. Komise nyní vyčlení nezbytnou finanční podporu i lidské a IT zdroje, a zajistí tak, aby měla jediný úplný a aktuální rejstřík. Současnou tendenci k tomu, aby existovalo více rejstříků, nelze podporovat, neboť pouze vytváří další překážku v přístupu občanů k dokumentům. Komise by rovněž měla mít na paměti, že řádný rejstřík a zajištění transparentnosti a otevřenosti snižují administrativní zátěž kladenou na Komisi[2].

Analýza žádostí o přístup

Celkový počet žádostí podaných Evropskému parlamentu stoupnul z 1 814 za rok 2005 na 1 917 v roce 2006, což představuje zvýšení o 5,5 %. Žádosti o přístup k neveřejným dokumentům nadále představují 15 % všech žádostí: týkají se dopisů, dokumentů z projednávání ve výborech a dokumentů předsednictva. V roce 2006 bylo přijato 5 potvrzení žádosti a byla podána jedna stížnost Evropskému veřejnému ochránci práv[3].

Rada v roce 2006 obdržela 2 224 žádostí veřejnosti o přístup k celkem 11 353 dokumentům, z nichž 9 606 bylo plně či částečně zpřístupněno[4]. Oblastmi, o které je největší zájem, jsou spravedlnost a vnitřní věci (24,5 %), vnější vztahy (CFSP), životní prostředí, zemědělství a rybářství, hospodářská soutěž a vnitřní trh; těchto oblastí se týkalo více než 60 % všech žádostí[5].

U Komise počet žádostí vzrostl z 3 396 v roce 2005 na 3 841 v roce 2006, tedy o 13,10 %. Pokud jde o oblasti, o něž je největší zájem, je důležité poznamenat, že počet žádostí týkajících se soudnictví se zvýšil téměř dvojnásobně a tato oblast spolu s hospodářskou soutěží, životním prostředím, vnitřním trhem a dopravou a energetikou představovala téměř 40 % všech žádostí[6].

Počet žádostí rok od roku stoupá a je důkazem rostoucího zájmu o přístup k dokumentům EU. Z výročních zpráv však také jasně plyne, že žadatelé o přístup do systému dokumentů pocházejí většinou z velmi specifických skupin: výzkumní pracovníci, lobbisté, právníci, apod.[7]. Rozdělení žádostí podle zemí ukazuje, že největší počet pocházel od osob či orgánů sídlících v Belgii (17–20 % žádostí adresovaných všem třem institucím) a že většina žádostí pocházela z členských zemí s nejvyšším počtem obyvatel, tj. Německa, Francie, Itálie, Velké Británie, Nizozemska a Španělska; tyto žádosti dohromady představovaly více než polovinu

[1] Zpráva Komise za rok 2006 o aplikaci nařízení (ES) No 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, KOM (2007) 841
[2] Zpráva o uplatňování nařízení 1049/2001 o přístupu k dokumentům, ECAS září 2006, s. 8
[3] Návrh výroční zprávy EP za rok 2006 o přístupu veřejnosti k dokumentům (na základě článku 97 odst. 7 jednacího řádu Evropského parlamentu), s. 6
[4] Výroční zpráva Rady o přístupu k dokumentům za rok 2006, s. 12
[5] Výroční zpráva Rady o přístupu k dokumentům za rok 2006, tabulka 12 s. 34
[6] Commission Výroční zpráva Komise za rok 2006, s. 3 a tabulka s.14
[7] Viz návrh výroční zprávy EP za rok 2006, s. 6 a Výroční zpráva Rady o přístupu k dokumentům za rok 2006, s.12, Výroční zpráva Komise za rok 2006, s. 3 a tabulka 8 s.12.

žádostí[1]. Struktura EU je složitá, a její dokumenty jsou proto často vysoce specializované. Většinu žádostí tedy podávají odborníci, z čehož má veřejnost pouze nepřímý prospěch, například v případech, kdy se organizace občanské společnosti snaží ovlivnit rozhodování. Právo na přístup k dokumentům náleží každému občanu, a aby si veřejnost byla tohoto práva více vědoma, měla by proběhnout informační kampaň[2].

Podíl kladně vyřízených žádostí

V roce 2006 se 283 žádostí týkalo dokumentů Evropského parlamentu, které nebyly nikdy předtím zveřejněny. Podíl kladných odpovědí dosáhl 87 % v porovnání s 80 % o rok dříve[3].

V Radě bylo v roce 2006 vyžádáno 11 353 dokumentů, z nichž bylo zpřístupněno 76,8 %, respektive 87,7 %, pokud vezmeme v úvahu i dokumenty schválené k částečnému přístupu[4]. Počet žádostí stoupá, avšak poměrný počet dokumentů zpřístupněných Evropským parlamentem a Radou zůstává zhruba na stejné úrovni.

U Komise je zajímavé zjištění, že poměr zpřístupněných dokumentů od doby účinnosti nařízení klesá. V době, kdy platila stará pravidla a kodexy jednání, tedy před přijetím nařízení, bylo zpřístupňováno 80–90 % vyžádaných dokumentů. Nyní se procento dokumentů zpřístupňovaných Komisí pohybuje kolem dvou třetin až 70 %. Konkrétně v roce 2006 bylo plně zpřístupněno 73,83 % vyžádaných dokumentů, což v porovnání s 64,43 % v roce 2005 představuje nárůst, a podíl částečně zpřístupněných dokumentů poklesl z 3,65 % v roce 2005 na 2,94 % v roce 2006[5].

Důvody zamítnutí

Obecně je nejčastěji uváděným důvodem odepření přístupu ochrana procesu rozhodování, a to ve 43,2 % případů u Rady a 39 % u Evropského parlamentu (neboť stoupá počet žádostí o zpřístupnění rozhodnutí učiněných při projednávání ve výborech předtím, než je lze sdělit veřejnosti) a 33,36 % u Komise. Další důvod, na který se nejčastěji odvolává Evropský parlament, je ochrana soukromí a nedotknutelnosti osoby (24 %) a ochrana soudního řízení a právních stanovisek (24 %) [6]. V Radě zaujímá druhé místo ochrana veřejného zájmu v oblasti veřejné bezpečnosti (17,1 %), následují mezinárodní vztahy (12,3 %) a obrana a vojenské záležitosti (4,5 %)[7]. Výroční zpráva Komise za rok 2006 uvádí, že dva hlavní důvody pro zamítnutí první žádosti jsou: a) ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu (30,72 % zamítnutí v porovnání s 41,80 % v roce 2005 a b) ochrana procesu rozhodování Komise (19,6 % u případů týkajících se stanovisek pro interní účely a 14,30 % u případů, kdy bude rozhodnutí teprve vydáno; celkem tedy 33,36 % zamítnutých žádostí[8]. Je rovněž důležité

[1] Výroční zpráva Komise za rok 2006, s. 3 a tabulka s. 13, návrh výroční zprávy EP za rok 2006, tabulka 6 s. C, Výroční zpráva Rady o přístupu k dokumentům za rok 2006, s. 33
[2] Zpráva o aplikaci nařízení 1049/2001 o přístupu k dokumentům, ECAS září 2006, s. 6
[3] Návrh výroční zprávy EP za rok 2006, s. 7
[4] Výroční zpráva Rady o přístupu k dokumentům za rok 2006, s. 14
[5] Výroční zpráva Komise za rok 2006, s. 4 a tabulka 3 s. 10
[6] Návrh výroční zprávy EP za rok 2006 s. 8
[7] Výroční zpráva Rady o přístupu k dokumentům za rok 2006, s. 15
[8] Výroční zpráva Komise za rok 2006, s. 4 a tabulka 6 s. 11-12.

uvést, že až donedávna byly po dlouhou dobu hlavním důvodem, proč Komise odmítala zpřístupnit dokumenty, výjimky týkající se inspekcí, vyšetřování a auditů; ty přestavovaly zhruba třetinu všech zamítnutých žádostí. To proto, že se velká část žádostí týká řízení o porušení povinnosti a případů souvisejících s hospodářskou soutěží[1].

Skutečnost, že orgány využívají různé výjimky, sama o sobě nevede k žádným závěrům, pouze odráží různost jejich rolí. Je důležité, aby orgány nevyužívaly výjimky při odpírání přístupu k dokumentům systematicky, což by odporovalo hlavnímu cíli nařízení, tj. nejen zajistit „co nejširší přístup k dokumentům“, ale rovněž vytvořit základ pro skutečnou svobodu informací.

IV SHRNUTÍ NÁVRHŮ NA ZLEPŠENÍ STÁVAJÍCÍ LEGISLATIVY EU S CÍLEM DÁLE ZPRŮHLEDNIT EU PRO VEŘEJNOST

Již v roce 2004 poukázal Michael Cashman[2] ve své zprávě na některé nedostatky režimu otevřenosti v EU. Uznává, že bylo dosaženo pokroku co do počtu zpřístupněných dokumentů a navrhuje následující změny nařízení:
- nově definovat pojem „legislativní dokument“ a vyhradit tento status pouze pro sekundární právní předpisy jasně vycházející ze Smluv;
- měl by být umožněn přístup ke všem přípravným dokumentům, rozpravám v Parlamentu a Radě a k souvisejícím dokumentům, měla by být sdělována totožnost autorů iniciativ a formálních pozměňovacích návrhů, doplňkových dokumentů souvisejících se schůzkami pracovních skupin i příspěvků předkládaných sekretariáty;
- institucionální procesy upravující nakládání s nelegislativními dokumenty by měly být veřejné;
- regulativní dokumenty by měly být přístupné za stejných podmínek jako legislativní dokumenty;
- právo členských států omezit přístup k jejich příspěvkům / pozměňovacím návrhům v legislativních / regulativních postupech by mělo být omezeno;
- zajistit, aby dokumenty nebyly rutinně označovány jako důvěrné tím, že budou jasněji definovány důvody, z nichž lze dokument označit za důvěrný nebo omezit jeho šíření;
- reorganizovat rejstříky tak, aby občané mohli ve všech třech nalézt stejné funkce.

Závěry zprávy Evropského střediska pro občankou akci (ECAS) ze září 2006

- potřeba zlepšit rejstříky a systémy klasifikace, aby je mohli snáze využívat řadoví občané;
- mělo by se věnovat více prostředků na informování veřejnosti o jejích právech na přístup k dokumentům EU;
- měly by být zahrnuty i dokumenty vytvořené zvláštními institucemi či skupinami odborníků na vysoké úrovni;
- mělo by se jasně rozlišovat mezi legislativními, nelegislativními a regulativními dokumenty a měla by se ujasnit pravidla označování dokumentů za „důvěrné“, „s omezeným přístupem“ a „citlivé“;
- každé GŘ Komise by mělo mít svůj rejstřík; rejstříky všech tří orgánů by mohly obsahovat

[1] Zpráva o uplatňování nařízení 1049/2001 o přístupu k dokumentům, ECAS září 2006, s. 7
[2] Text Cashmanovy Iniciativní zprávy s doporučením komisi o přístupu k institucím (2004/2125 INI)

odkazy na související dokumenty ostatních orgánů z různých fází rozhodovacího procesu, aby občané mohli tento proces snáze sledovat;
- měla by fungovat lepší interinstitucionální spolupráce na poli statistických informací a podávání zpráv;
- pravidla vztahující se na dokumenty pocházející ze členských států a od třetích stran je nutné stanovit jasněji;
- je nutné vyjasnit, co je „nadřazený veřejný zájem“ a okolnosti, za nichž mají žadatelé, kteří se na něj odvolávají, šanci na úspěch;
- administrativní zátěž není výjimkou danou nařízením a ani by jí být neměla, a proto se na ni nelze odvolávat jako na důvod odepření přístupu. V těchto případech by měly orgány využít článku 6 a pokusit se nalézt „spravedlivé řešení“ ve spolupráci s žadatelem, nikoliv odepřít přístup k přístupnému dokumentu.

***Reakce Evropského veřejného ochránce práv na zelenou knihu Komise*[1]**

- upřesnit v nařízení 1049/2001, že jsou potřebné dostatečné zdroje „k uvedení zásady otevřenosti do praxe“ a k zajištění „výkonnosti, efektivnosti a transparentnosti“ orgánů a institucí Unie;

- zprůhlednit pro občany interakci mezi různými úrovněmi Unie (především mezi vnitrostátní a evropskou úrovní v oblasti „práva veta“ členských států v oblasti přístupu veřejnosti);

- uvést, že členské státy musejí uvádět důvody nesdělení informací a že orgány jsou povinny je žadateli sdělit;

- vytvořit nezávislou pracovní skupinu pro přístup k dokumentům a informacím týkajícím se EU v členských státech, se statusem poradního orgánu, „která by se skládala ze zástupců zmocněnců pro informace nebo podobných orgánů v členských státech a Evropského veřejného ochránce práv jako podobného orgánu na úrovni Unie“;

- prodloužit lhůtu pro odpověď na žádost na 30 pracovních dnů (článek 8 nařízení);

- upřesnit pojem „legislativní dokumenty“, které by v nové Smlouvě měly být definovány přesněji, a vzít v úvahu skutečnost, že „občané mají také legitimní zájem na tom, aby mohli ledovat výkon správních a regulativních pravomocí, která je svěřena veřejným orgánům“;

- uvést v nařízení „zásady určující, které dokumenty je třeba zařadit do rejstříku a uložit orgánům povinnost přijmout a zveřejnit podrobnější interní prováděcí pravidla pro tyto zásady“;

- prosazovat aktivnější šíření dokumentů, k čemuž by „bylo vhodné, aby všechny orgány a instituce přijaly a zveřejnily systém zveřejňování, v němž by upravily svou politiku

[1] Reakce Evropského veřejného ochránce práv P. Nikiforose Diamandourose na zelenou knihu Komise s názvem Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů Evropského společenství: Přezkum
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

elektronické i tradiční publikace materiálů, včetně jazyků, v nichž se vydávají“ (aby pravidla fungování rejstříku byla lépe známa a definována);

- uvést v nařízení 1049/2001 Aarhuskou úmluvu (o přístupu k informacím o životním prostředí), aniž by však do něj byla začleněna;

- v novém bodě odůvodnění nařízení vyjasnit interakci s ochranou osobních údajů takto: „soukromí a obchodní tajemství představují oprávněné zájmy, které omezují přístup veřejnosti. Osobě, o jejíž soukromí či obchodní tajemství jde, nelze z tohoto důvodu přístup odepřít“;

- upřesnit, že v případech, kdy jde o obchodní a hospodářské zájmy třetí strany, by mělo dojít k posouzení váhy těchto zájmů;

- při navrhování a provozování databází je nutné brát v úvahu potřebu transparentnosti. Avšak: „omezit právo na přístup k informacím, které lze za pomoci těchto vyhledávacích nástrojů získat, by znamenalo odporovat účelu práva na přístup“;

- vyloučit možnost dočasného používání výjimek.