EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

2007/2154(INI)

6. 10. 2008

NÁVRH ZPRÁVY

o výroční zprávě o přístupu veřejnosti k dokumentům Parlamentu
(2007/2154(INI))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Marco Cappato

PR_INI

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o výroční zprávě o přístupu veřejnosti k dokumentům Parlamentu (2007/2154(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na Smlouvu o ES, a zejména na článek 254 o povinnosti zveřejňovat akty a čl. 255 odst. 2 o právu občanů EU a fyzických osob s bydlištěm nebo právnických osob se sídlem v členském státě na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise,

– s ohledem na Smlouvu o ES, a zejména na čl. 207 odst. 3 o povinnosti Rady stanovit ve svém jednacím řádu podmínky přístupu veřejnosti k dokumentům Rady,

– s ohledem na Smlouvu o EU, a zejména na článek 1 (zásada otevřenosti jako jedna z obecných zásad Unie), článek 6 (demokracie), čl. 28 odst. 1 a čl. 41 odst. 1 (uplatňování práva na přístup k dokumentům o společné zahraniční a o bezpečnostní politice a policejní a soudní spolupráci v trestních věcech),

– s ohledem na články 10 a 16 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy a na články 15 a 298 Smlouvy o fungování Evropské unie,

– s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na články 41 (právo na řádnou správu) a 42 (právo na přístup k dokumentům),

– s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise[1],

– s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropských společenství (ESD) a Soudu prvního stupně týkající se přístupu k dokumentům, a zejména na rozsudek, který nedávno vynesl Soud prvního stupně ve věci Bavarian Lager Co. Ltd v. Komise Evropských společenství (věc T-194/04), a rozsudek, který nedávno vynesl Evropský soudní dvůr ve věci Švédské království a Maurizio Turco v. Rada Evropské unie (spojené věci C-39/05 P a C-52/05 P, („rozsudek ESD ve věci Turco“),

– s ohledem na činnost a dokumenty evropského veřejného ochránce práv v otázkách přístupu k dokumentům, stejně jako na činnost a dokumenty evropského inspektora ochrany údajů,

– s ohledem na interinstitucionální dohodu ze dne 20. listopadu 2002 mezi Evropským parlamentem a Radou o přístupu Evropského parlamentu k citlivým informacím Rady v oblasti bezpečnostní a obranné politiky[2],

– s ohledem na návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti

[1] Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43.
[2] Úř. věst. C 298, 30.11.2002, s. 1.

k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, který předložila Komise dne 30. dubna 2008 (KOM(2008)0229),

– s ohledem na návrh úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům,

– s ohledem na otázky k ústnímu zodpovězení týkající se výkonu rozhodnutí ESD ve věci „Turco“, které položil Evropský parlament Radě a Komisi,

– s ohledem na výroční zprávy Rady, Komise a Evropského parlamentu o přístupu k dokumentům za rok 2006 a na článek 17 nařízení (ES) č. 1049/2001,

– s ohledem na článek 45 a čl. 97 odst. 7 jednacího řádu,

– s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A6-0000/2008),

A. vzhledem k tomu, že demokracie fungující v rámci právního státu jsou vázány zásadou zveřejňování předpisů, které se dotýkají občanů, což znamená, že instituce, a zejména jejich rozhodování, musí být otevřené a transparentní a že schůze, jednání a hlasování demokratických legislativních orgánů jsou veřejné a že dostupné jsou rovněž návrhy zákonů a souvisejících dokumentů,

B. vzhledem k tomu, že v zájmu zajištění odpovědnosti a legitimity demokratického politického systému mají občané právo vědět:

   – jak jednají jejich zástupci po svém zvolení či jmenování do veřejných orgánů či v rámci zastupování členského státu na evropské nebo mezinárodní úrovni (zásada odpovědnosti),

   – jak probíhá rozhodování (včetně dokumentů, pozměňovacích návrhů, časového plánu, zúčastněných stran, odevzdaných hlasů atd.),

   – jak jsou přidělovány a vynakládány veřejné prostředky a s jakými výsledky (zásada sledovatelnosti finančních prostředků),

C. vzhledem k tomu, že mezinárodní společenství a Evropská unie na základě zkušeností svých členských států postupně uznávají skutečné „právo na přístup k dokumentům“ a „právo na informace“ vycházející ze zásad demokracie, zveřejňování informací, transparentnosti a otevřenosti,

D. vzhledem k tomu, že z číselných údajů uvedených ve výročních zprávách, jež se týkají provádění nařízení (ES) č. 1049/2001 ze strany orgánů ES, vyplývá, že přístup k dokumentům byl umožněn ve více případech (obecný pokles počtu a podílu zamítnutých žádostí), přičemž důvody pro zamítnutí se u jednotlivých orgánů liší (nejčastěji je uváděna ochrana rozhodovacího procesu), a že pokud jde o citlivé dokumenty, Komise a Parlament do svých rejstříků žádný takový dokument nezařadily, zatímco Rada do svého rejstříku zařadila 79 citlivých dokumentů z celkového počtu 409; vzhledem k tomu, že z kvalitativního rozboru jednoznačně vyplývá, že řada ustanovení uvedeného nařízení umožňuje různé způsoby výkladu, pokud jde o jejich správné uplatňování, což vedlo

občany k podávání stížností k evropskému veřejnému ochránci práv a Evropskému soudnímu dvoru,

E. vzhledem k tomu, že Rada ve svých dokumentech neuvádí systematicky odkazy na legislativní postup, v důsledku čehož je obtížné zjistit, k jakému postupu dokument patří, a že rovněž dokumenty buď degraduje na „dokumenty ze zasedání“, které nejsou zařazeny v rejstříku, nebo je označuje za „diplomatické“ dokumenty, čímž občanům znemožňuje, aby se s nimi seznámili,

F. vzhledem k tomu, že hlavním prostředkem občanů pro nahlížení do dokumentů EU se stal internet, přičemž vzrostl počet dokumentů, jež orgány zveřejňují online, což znamená, že je nyní zapotřebí dále zlepšit přehlednost internetových stránek orgánů EU a internetových stránek, na nichž jsou zveřejňovány dokumenty, pro uživatele i jejich vzájemné propojení a vytvořit jeden portál EU pro přístup ke všem dokumentům, postupům a orgánům,

G. vzhledem k tomu, že orgány EU by nyní měly přijmout další opatření k zajištění větší transparentnosti, otevřenosti a demokracie tím, že pokročí k „aktu EU o svobodě informací“, neboť při provádění nařízení (ES) č. 1049/2001 bylo veřejně upozorněno na řadu nedostatků, že je nutné provést rozbor soudních rozhodnutí vydaných v poslední době a tato rozhodnutí bezodkladně vykonat a že Komise předložila návrh revize nařízení (ES) č. 1049/2001,

1. zdůrazňuje, že ve svém historickém rozsudku ve věci Turco ESD uvedl, že *„nařízení (ES) č. 1049/2001 v zásadě ukládá povinnost zveřejnit stanovisko právní služby Rady týkající se legislativního procesu“*[1] *a* že v něm dospěl k těmto závěrům:

   – právo veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů vyplývá z demokratické povahy těchto orgánů, jak stanoví bod odůvodnění 4 a článek 1 nařízení (ES) č. 1049/2001,

   – výjimky stanovené tímto nařízením (např. ochrana rozhodovacího procesu) musí být interpretovány a zvažovány vždy s ohledem na prvořadý zájem veřejnosti na zveřejnění informací, který souvisí s demokracií, užším zapojením občanů do rozhodování, legitimitou správy, účinností a odpovědností vůči občanům[2],

   – tyto závěry jsou ještě důležitější, vykonávají-li orgány svou zákonodárnou funkci[3],

[1] Odstavec 68 rozsudku ESD ve věci Turco.

[2] Je nutné posoudit obsah dokumentu, který by mohl být předmětem výjimky (např. „právní stanovisko“), a vyhodnotit, na které části tohoto dokumentu se výjimka vztahuje; nebezpečí vyplývající ze zveřejnění informací musí být „reálně předvídatelná, a nikoli čistě hypotetická“; rovnováha mezi tímto rizikem a „veřejným zájmem na zveřejnění dokumentu s ohledem na výhody plynoucí .... z větší otevřenosti, občanům umožňuje těsněji se zapojit do rozhodování a zaručuje větší legitimitu a účinnost správy a její větší otevřenost vůči občanovi v demokratickém systému“.

[3] Neboť *„možnost občanů informovat se o okolnostech, z nichž vychází legislativní opatření, je předpokladem účinného uplatňování jejich demokratických práv“*, odstavec 46 rozsudku ESD ve věci Turco; a prvořadý veřejný zájem zdůrazněný v nařízení 1049/2001 je zájem na *„zveřejňování dokumentů ... v průběhu projednávání legislativních iniciativ, které zvyšuje transparentnost a otevřenost legislativního procesu a posiluje demokratická práva evropských občanů“*, odstavec 67 rozsudku ESD ve věci Turco.

– otevřenost s ohledem na různé názory na určitý akt (a jeho zákonnost) *„přispívá k větší legitimitě orgánů v očích evropských občanů a posiluje důvěru občanů v tyto orgány, neboť umožňují otevřenou diskusi nad rozdílnými názory“*[1],

– orgán musí uvést podrobné důvody zamítnutí[2],

– výjimku lze uplatnit jen po dobu, po kterou je vzhledem k obsahu dokumentu ochrana odůvodněná[3];

2. zdůrazňuje, že výše uvedený rozsudek ESD v EU dále posiluje zásadu, podle níž mají demokratické orgány povinnost zajistit zveřejňování informací o svých činnostech, dokumentech a rozhodnutích, což je podle článku 6 Smlouvy o EU a článků 254 a 255 Smlouvy o ES podmínkou jejich zákonnosti, legitimity a odpovědnosti, že dokumenty tedy musí být zveřejňovány a v každém případě musí být přístupné a že případné výjimky z tohoto pravidla by měly být omezeny a interpretovány striktně;

3. naléhavě vyzývá všechny orgány EU, aby s ohledem na nedávnou judikaturu, a zejména s ohledem na věc Turco, uplatňovaly nařízení (ES) č. 1049/2001 v celém dosahu své činnosti (zveřejňování stanovisek právní služby, striktní výklad výjimek, povinnost uvést podrobné důvody zamítnutí apod.), a žádá Radu, aby i ona zajistila zveřejňování všech dokumentů a informací, včetně složení delegací členských států v Radě a v jejích pracovních skupinách, neboť závěry ESD ohledně skutečnosti, že nad výjimkou z důvodu ochrany rozhodovacího procesu převažuje veřejný zájem na otevřenosti – různé názory na legislativní akt přispívají k větší legitimitě orgánů –, platí i v tomto případě;

4. domnívá se, že Parlament by měl být v otázkách zveřejňování informací, transparentnosti a otevřenosti pro EU příkladem a že před parlamentními volbami, které se konají v roce 2009, by měl zahájit mimořádný akční plán, který by zajistil, aby bylo přístupnou formou zveřejňováno, zejména na internetových stránkách Parlamentu, více informací o:

– aktivitách poslanců EP, jejich účasti a podílu na práci Parlamentu, a to v absolutních, relativních a procentních hodnotách, přičemž tyto informace by měly být občanům přístupné rovněž prostřednictvím vyhledávacích kritérií[4],

– činnosti Parlamentu na plenárních zasedáních a ve výborech: měl by být vylepšen přehled legislativních dokumentů (Legislative Observatory – OEIL) tak, aby

[1] Odstavec 59 rozsudku ESD ve věci Turco.
[2] Odstavec 69 rozsudku ESD ve věci Turco.
[3] Odstavec 70 rozsudku ESD ve věci Turco.
[4] Například: kolik dnů byl každý poslanec přítomen v EP a kde byl podepsán a/nebo hlasoval a rovněž jak hlasoval, pokud se na plenárním zasedání nebo ve výboru hlasovalo podle jmen; zasedání/schůzí jakých institucionálních orgánů se zúčastnil (plenární zasedání a/nebo schůze výboru a/nebo delegace atd.); tyto údaje by mělo být možné získat rovněž prostřednictvím vyhledávacích kritérií, kterými mohou být např. jméno poslance EP, plenární zasedání, výbor, delegace, hlasování, docházka, den, měsíc, rok, volební období atp., a odkazy na tuto internetovou stránku by měly být k uvedeny na internetových stránkách poslanců EP a na dalších relevantních internetových stránkách; na internetových stránkách poslanců EP by měly být uvedeny tyto údaje, stejně jako jména asistentů, předložená stanoviska, pozměňovací návrhy ke zprávám a dalším dokumentům předložené ve výboru a na plenárním zasedání, vysvětlení k hlasování, intervence (audio-video) apod.

obsahoval odkazy a propojení na všechny relevantní dokumenty[1]; práce výborů by měla být přenášena na internetové stránce Parlamentu, jako je tomu v případě plenárních zasedání, a rovněž nahrávána a zpřístupněna občanům prostřednictvím vyhledávacích kritérií,

– příspěvcích vyplácených poslancům EP a jejich výdajích, což je v souladu s názorem evropského veřejného ochránce práv, který uvedl, že přístup k informacím by se měl vztahovat i na údaje této povahy[2],

a vyzývá členské státy, národní parlamenty a ostatní volené orgány, aby učinily totéž vytvořením rejstříku činností parlamentu a poslanců;

5. vyzývá Komisi, aby se řídila doporučením evropského veřejného ochránce práv (stížnost 3208/2006/GG) o rejstříku Komise, pokud jde o její povinnost „uvádět v rejstříku vytvořeném podle článku 11 [nařízení (ES) č. 1049/2001] odkazy na všechny dokumenty ve smyslu čl. 3 písm. a), které má k dispozici, ve větší míře, než tomu bylo doposud“;

6. domnívá se, že orgány EU by měly vytvořit jeden rejstřík/portál informací a dokumentů EU, který by měl umožnit občanům sledovat určitý postup a nahlédnout do všech dokumentů, které se daného postupu týkají[3]; uskutečňování tohoto plánu by mělo začít zjednodušením a doplněním jejich rejstříků a internetových stránek a vzájemným propojením těchto stránek mezi jednotlivými orgány a postupně by mělo být dovršeno jejich sloučením do jednoho portálu EU; žádá zavedení interinstitucionálního věstníku, jenž by zpětně poskytoval přehled informací a dokumentů z každého dne legislativní i nelegislativní činnosti EU, jak bylo plánováno u projektu Transparentnost v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (Trans-Jai) založeného na interinstitucionální dohodě z roku 2004, který není bohužel dosud funkční, a to do začátku příštího volebního období;

7. vyzývá orgány EU, aby zajistily, že nejpozději do začátku příštího volebního období:

– budou všechny přípravné dokumenty obsahovat odkaz na legislativní postup,

– budou všechny pořady jednání a výsledky jednání Rady a přípravných orgánů obsahovat jednoznačný odkaz na podklady a budou včas zaregistrovány a zveřejněny v rejstříku Rady (včetně tzv. „dokumentů pro jednání“),

– s vědomím toho, že zásada transparentnosti je úzce spojena se zásadou řádné správy, k jejímuž dodržování se Evropský parlament, Rada a Komise zavázaly v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie, vyzývá orgány EU, aby občanům přehledně a transparentně objasnily svou organizační strukturu s uvedením pravomocí

[1] Postupy a dokumenty z výboru, jako jsou první zprávy a pozměňovací návrhy, stanoviska z ostatních výborů, stanoviska právní služby, pozměňovací návrhy předkládané na plenárním zasedání, hlasování podle jmen, dopisy zasílané mezi jednotlivými orgány EU, zejména ty, jež se týkají legislativních postupů, na úrovni výboru a plenárního zasedání apod.

[2] Návrh doporučení evropského veřejného ochránce práv určeného Evropskému parlamentu ve věci stížnosti 3643/2005/(GK)WP.

[3] Např. původní návrh, zápisy ze schůzí, zprávy, pozměňovací návrhy, hlasování, výsledek hlasování, rozpravy, znění, jež vstupuje v platnost, provádění v členských státech, hodnotící zprávy apod.

jednotlivých interních oddělení, interního postupu prací a orientačních lhůt u dokumentace, kterou tato oddělení zpracovávají, a s uvedením údaje, na jaký odbor se mohou občané obracet s žádostmi o podporu, informace či opravný prostředek správní povahy;

8. vyzývá jednotlivé orgány, aby zajistily větší transparentnost postupů projednávání ve výborech i dohod sjednávaných mezi orgány postupem spolurozhodování v prvním čtení (tzv. „trialogů“), a zaručily tak plný soulad interinstitucionálních dohod se zásadami zveřejňování informací, transparentnosti a otevřenosti v legislativních postupech, včetně parlamentního shromáždění, které má zákonnou povinnost pořádat veřejná zasedání a zveřejňovat posuzované dokumenty;

9. domnívá se, že ze zásady loajální spolupráce mezi jednotlivými orgány vyplývá povinnost, že si tyto musí, zejména při práci na legislativních dokumentech nebo mezinárodních dohodách (např. dohodě mezi EU a USA o oblasti SVV, jmenné evidenci cestujících a ochraně údajů) či při postupech jmenování (např. jmenování ředitele Agentury Evropské unie pro základní práva), vyměňovat všechny relevantní dokumenty a informace, a to i citlivé či důvěrné povahy, a že je nutné urychleně zlepšit stávající praxi;

10. oceňuje práci evropského veřejného ochránce práv při zajišťování větší transparentnosti ze strany orgánů EU a sdílí názory vyjádřené společně s evropským inspektorem ochrany údajů o rovnováze mezi ochranou údajů a právem na soukromí podle nařízení (ES) č. 45/2012 a nařízení (ES) č. 1049/2001 o právu na přístup k dokumentům; žádá evropského veřejného ochránce práv, aby pro nově zvolený Parlament vypracoval zprávu o přístupu k dokumentům, v níž se bude věnovat problémům, na které upozorňuje tato zpráva;

11. vyzývá orgány EU, aby se zasadily o vytvoření ambiciózního evropského „aktu o svobodě informací“, jenž bude vycházet z revize nařízení (ES) č. 1049/2001, kterou nedávno navrhla Komise;

12. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi, vládám a parlamentům členských států, evropskému veřejnému ochránci práv a Radě Evropy.