EURÓPSKY PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

2007/2154(INI)

6.10.2008

NÁVRH SPRÁVY

o výročnej správe o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu (2007/2154(INI))

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajca: Marco Cappato

PR_INI

OBSAH

strana

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU .....**Error! Bookmark not defined.**

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

o výročnej správe o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu (2007/2154(INI))

Európsky parlament,

– so zreteľom na Zmluvu o ES, najmä na jej článok 254 o povinnosti uverejňovať akty a článok 255 ods. 2 o práve občanov a osôb s bydliskom v EÚ na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie,

– so zreteľom na Zmluvu o ES, najmä na jej článok 207 ods. 3 o povinnosti Rady stanoviť vo svojom rokovacom poriadku podmienky prístupu verejnosti k svojim dokumentom,

– so zreteľom na Zmluvu o EÚ, najmä na jej článok 1 (zásada otvorenosti ako jedna zo základných zásad Únie), článok 6 (demokracia), článok 28 ods. 1 a článok 41 ods. 1 (uplatňovanie práva na prístup k dokumentom o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike a policajnej a súdnej spolupráci v trestných veciach),

– so zreteľom na články 10 a 16 Zmluvy o Európskej únii zmenenej a doplnenej Lisabonskou zmluvou a na články 15 a 298 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,

– so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, najmä na jej články 41 (právo na dobrú správu vecí verejných) a 42 (právo na prístup k dokumentom),

– so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie[1],

– so zreteľom na judikatúru Súdneho dvora Európskych spoločenstiev a Súdu prvého stupňa o prístupe k dokumentom, najmä na nedávne rozsudky Súdu prvého stupňa v prípade *The Bavarian Lager Co. Ltd proti Komisii Európskych spoločenstiev* (vec T – 194/04) a Európskeho súdneho dvora v prípade Švédske kráľovstvo a Maurizio Turco proti Rade Európskej únie (spojené veci C-39/05 P a C-52/05 P, (rozsudok Súdneho dvora ES vo veci Turco),

– so zreteľom na činnosti a dokumenty Európskeho ombudsmana o poskytovaní prístupu k dokumentom, ako aj činnosti a dokumenty Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov,

– so zreteľom na medziinštitucionálnu dohodu z 20. novembra 2002 medzi Európskym parlamentom a Radou týkajúcu sa prístupu Európskeho parlamentu k citlivým informáciám Rady v oblasti bezpečnostnej a obrannej politiky[2],

– so zreteľom na návrh Komisie z 30. apríla 2008 na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (KOM(2008)0229),

[1] Ú. v. ES L 145, 31.5.2001, s. 43.
[2] Ú. v. ES C 298, 30.11.2002, s. 1.

– so zreteľom na návrh dohovoru Rady Európy o prístupe k úradným dokumentom,

– so zreteľom na otázky na ústne zodpovedanie týkajúce sa výkonu rozsudku Súdneho dvora ES vo veci „Turco“, ktoré položil Európsky parlament Rade a Komisii,

– so zreteľom na výročné správy Rady, Komisie a Európskeho parlamentu za rok 2006 o prístupe k dokumentom, ako aj na článok 17 nariadenia (ES) č. 1049/2001,

– so zreteľom na článok 45 a článok 97 ods. 7 rokovacieho poriadku,

– so zreteľom na správu Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (A6–0000/2008),

A. keďže demokratické systémy založené na zásadách právneho štátu sú viazané zásadou zverejňovania predpisov, ktoré sa dotýkajú občanov, čo znamená, že inštitúcie musia byť, najmä čo sa týka ich rozhodovacích procesov, otvorené a transparentné, a že schôdze, rokovania a hlasovania demokratických legislatívnych orgánov sú verejné, a že zároveň sú prístupné aj legislatívne návrhy a súvisiace dokumenty,

B. keďže s cieľom zabezpečiť zodpovednosť a zákonnosť demokratického politického systému majú občania právo vedieť:

   – ako ich zástupcovia konajú po svojom zvolení alebo vymenovaní do verejných orgánov alebo v rámci zastupovania členských štátov na európskej či medzinárodnej úrovni (zásada zodpovednosti),

   – ako funguje rozhodovací proces (vrátane dokumentov, pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, časového plánu, zúčastnených strán, odovzdaných hlasov atď.),

   – ako sa prideľujú a vynakladajú verejné prostriedky a s akými výsledkami (zásada sledovateľnosti finančných prostriedkov),

C. keďže medzinárodné spoločenstvo a Európska únia na základe skúseností svojich členských štátov postupne začali uznávať skutočné „právo na prístup k dokumentom“ a „právo na informácie“, ktoré vychádzajú zo zásad demokracie, zverejňovania informácií, transparentnosti a otvorenosti,

D. keďže z číselných údajov uvedených vo výročných správach o uplatňovaní nariadenia (ES) č. 1049/2001 zo strany inštitúcií ES vyplýva, že prístup k dokumentom sa umožnil vo vyššom počte prípadov (všeobecný pokles počtu a miery zamietnutých žiadostí), pričom dôvody zamietnutí sa medzi jednotlivými inštitúciami líšia (medzi prvými z nich sa uvádza ochrana rozhodovacieho procesu), a že pokiaľ ide o citlivé dokumenty, Komisia ani Parlament do svojich registrov takéto dokumenty nezaradili, zatiaľ čo Rada ich do svojho registra vložila 79 z celkového počtu 409; keďže z kvalitatívnej analýzy jasne vyplýva, že niekoľko ustanovení uvedeného nariadenia vyvolalo rôzne výklady, pokiaľ ide o správny spôsob ich uplatňovania, čo občanov viedlo k tomu, aby v tejto veci kontaktovali ombudsmana a Európsky súdny dvor,

E. keďže Rada vo svojich dokumentoch systematicky neuvádza odkazy na legislatívny

postup, v dôsledku čoho je ťažšie stotožniť dokument s postupom, a tak isto degraduje dokumenty na „dokumenty zo zasadnutia“, ktoré sa nezaraďujú do registra, alebo ich označuje ako „diplomatické“ dokumenty, čím občanom znemožňuje prístup k nim,

F. keďže internet sa stal hlavným prostriedkom občanov na prezeranie dokumentov EÚ, pričom počet dokumentov, ktoré inštitúcie sprístupňujú online, sa zvýšil, čo vytvára novú potrebu ďalšieho zlepšovania prehľadnosti internetových stránok inštitúcií EÚ a internetových stránok s ich dokumentmi, ich vzájomného prepojenia a vytvorenia jedného portálu EÚ pre prístup ku všetkých dokumentom, postupom a inštitúciám EÚ,

G. keďže inštitúcie EÚ by mali prijať ďalšie opatrenia na zabezpečenie väčšej transparentnosti, otvorenosti a demokracie tým, že sa zasadia o prijatie aktu EÚ o slobode informácií, keďže pri uplatňovaní nariadenia (ES) č. 1049/2001 sa verejne upozornilo na viacero nedostatkov, inštitúcie v súčasnosti musia preskúmať a bez odkladu vykonať rozsudky vynesené v poslednej dobe, zatiaľ čo Komisia predložila návrh revízie nariadenia (ES) č. 1049/2001,

1. zdôrazňuje, že Súdny dvor ES vo svojom historickom rozsudku vo veci Turco dospel k záveru, že *„nariadenie č. 1049/2001 v zásade ukladá povinnosť zverejniť stanoviská právneho servisu Rady týkajúce sa zákonodarného procesu“*[1] a že vo svojom rozsudku Súdny dvor prijal tieto závery:

   – právo verejnosti na prístup k dokumentom inštitúcií vyplýva z demokratickej povahy týchto inštitúcií, ako sa stanovuje v úvodnom ustanovení 4 a článku 1 nariadenia (ES) č. 1049/2001,

   – výnimky uvedené v tomto nariadení (napr. ochrana rozhodovacieho procesu) sa musia vykladať striktne a zvažovať vždy vzhľadom na prvoradý záujem verejnosti na zverejnení informácií, ktorý súvisí s demokraciou, užším zapojením občanov do rozhodovacích procesov, legitimitou správy, účinnosťou a zodpovednosťou voči občanom[2],

   – tieto závery sú ešte dôležitejšie, keď inštitúcie vykonávajú svoje zákonodarné právomoci[3],

---

[1] Ods. 68 rozsudku Súdneho dvora ES vo veci Turco.

[2] Obsah dokumentu (napr. „právne stanovisko“), ktorý by mohol byť predmetom výnimky, sa preskúma s cieľom posúdiť, na ktoré časti tohto dokument sa výnimka vzťahuje; riziká spojené so zverejnením informácií musia byť „primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické“; musí sa zabezpečiť rovnováha medzi takýmto rizikom a všeobecný záujem „na sprístupnení tohto dokumentu s ohľadom na výhody prameniace...zo zvýšenej transparentnosti, teda možnosti občanov tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu a záruke, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi“.

[3] Keďže *„možnosť, aby sa občania oboznámili so základmi zákonodarných činností, je podmienkou, aby mohli efektívne vykonávať svoje demokratické práva“*, ods. 76 rozsudku Súdneho dvora ES vo veci Turco; a keďže prevažujúci verejný záujem vyzdvihnutý v nariadení 1049/2001 je *„zverejnenie dokumentov... ktoré sa objavili v priebehu rozpráv o návrhoch právnych aktov, môže zvýšiť transparentnosť a otvorenosť zákonodarného*

– otvorenosť vzhľadom na rôzne názory na určitý akt (a jeho zákonnosť) *„tým, že umožňuje, aby boli rozdiely medzi rôznymi stanoviskami otvorene diskutované, prispieva k väčšej legitimite inštitúcií v očiach európskych občanov a zvyšuje ich dôveru“*[1],

– inštitúcia musí uviesť podrobné dôvody zamietnutia[2],

– výnimka sa môže uplatňovať len na obdobie, v priebehu ktorého je ochrana odôvodnená na základe obsahu daného dokumentu[3].

2. zdôrazňuje, že uvedený rozsudok Súdneho dvora ES v EÚ ešte viac posilňuje zásadu, na základe ktorej majú demokratické inštitúcie povinnosť zabezpečovať zverejňovanie informácií o svojich aktivitách, dokumentoch a rozhodnutiach, čo je podmienkou ich zákonnosti, opodstatnenosti a zodpovednosti na základe článku 6 Zmluvy o EÚ a článkov 254 a 255 Zmluvy o ES, a že preto sa dokumenty musia zverejňovať a v každom prípade musia byť prístupné a že prípadné výnimky z tejto zásady by mali byť obmedzené a mali by sa interpretovať striktne;

3. naliehavo vyzýva všetky inštitúcie EÚ, aby vzhľadom na nedávnu judikatúru, a najmä na vec Turco, uplatňovali nariadenie (ES) č. 1049/2001 vo všetkých jeho súvislostiach (zverejňovanie stanovísk právnej služby, striktný výklad výnimiek, povinnosť poskytovať podrobné dôvody zamietnutí atď.) a vyzýva Radu, aby takisto zabezpečila zverejňovanie všetkých dokumentov a informácií vrátane zloženia delegácií členských štátov v Rade a v jej pracovných skupinách, keďže závery Súdneho dvora ES týkajúce sa skutočnosti, že nad výnimkou o ochrane rozhodovacieho procesu prevažuje verejný záujem na otvorenosti – rôzne názory na legislatívne akty dávajú orgánom väčšiu legitimitu – platia i v tomto prípade;

4. domnieva sa, že Parlament by mal ísť v otázkach zverejňovania informácií, transparentnosti a otvorenosti v EÚ príkladom a že pred parlamentnými voľbami v roku 2009 by mal začať s realizáciou mimoriadneho akčného plánu, ktorý zabezpečí, aby sa najmä na jeho internetovej stránke sprístupnilo viac informácií a aby sa k nim uľahčil prístup, a to informácií o:

– činnostiach poslancov EP, ich účasti na práci Parlamentu a dochádzke, a to v absolútnych, relatívnych a percentuálnych hodnotách, ktoré občanom budú dostupné aj prostredníctvom vyhľadávacích kritérií[4],

---

procesu a posilniť demokratické právo európskych občanov“ ods. 67 rozsudku Súdneho dvora ES vo veci Turco.

[1] Ods. 59 rozsudku Súdneho dvora ES vo veci Turco.

[2] Ods. 69 rozsudku Súdneho dvora ES vo veci Turco.

[3] Ods. 70 rozsudku Súdneho dvora ES vo veci Turco.

[4] Ako sú: počet dní, počas ktorých boli jednotliví poslanci prítomní v EP a kde sa podpisovali a/alebo hlasovali a zároveň ako hlasovali, pokiaľ sa na plenárnych zasadnutiach a vo výboroch hlasovalo podľa mien; schôdze/zasadnutia inštitucionálnych orgánov, na ktorých sa zúčastnili, a to plenárne zasadnutia a/alebo schôdze výborov a/alebo delegácií atď.; tieto údaje, ako sú meno poslanca EP, plenárne zasadnutie, výbor, delegácia, hlasovanie, dochádzka, deň, mesiac, rok, volebné obdobie atď., by sa mali dať prezerať aj podľa vyhľadávacích kritérií a mali by sa uvádzať spolu s odkazmi na túto internetovú stránku na internetových stránkach poslancov EP a iných relevantných internetových stránkach; internetové stránky poslancov EP by mali spolu s týmito

– činnostiach Parlamentu na plenárnych zasadnutiach a vo výboroch: zdokonaliť by sa malo legislatívne observatórium (OEIL) tak, aby zahŕňalo odkazy a prepojenia na všetky relevantné dokumenty[1]; na internetovej stránke Parlamentu by sa mal vysielať prenos z práce výborov, ako je to v prípade plenárnych činností, ktorý by sa mal zaznamenávať a občanom sprístupňovať prostredníctvom vyhľadávacích kritérií,

– príspevkoch vyplácaných poslancom EP a ich výdavkoch, v súlade so stanoviskom Európskeho ombudsmana, podľa ktorého by sa prístup k informáciám mal vzťahovať aj na takéto údaje[2],

a vyzýva členské štáty, národné parlamenty, ako aj ostatné volené orgány, aby uskutočnili rovnaké kroky a vytvorili register parlamentných činností a činností poslancov;

5. naliehavo vyzýva Komisiu, aby sa riadila odporúčaním Európskeho ombudsmana (sťažnosť 3208/2006/GG) o registri Komisie, čo sa týka jej povinnosti „zahŕňať odkazy na všetky dokumenty v zmysle článku 3 písm. a), ktoré má v držbe, v registri, ako uvádza článok 11 nariadenia (ES) č. 1049/2001, vo väčšom rozsahu, ako to bolo doteraz“;

6. domnieva sa, že inštitúcie EÚ by mali vytvoriť jeden informačný a dokumentačný register/portál EÚ, ktorý by mal občanom umožniť sledovať postupy a môcť si prezrieť všetky dokumenty súvisiace s nimi[3]; prvotnou súčasťou takéhoto plánu by malo byť zjednodušenie a skompletizovanie ich registrov a internetových stránok a ich vzájomné prepojenie medzi jednotlivými inštitúciami, čo by malo nakoniec viesť k ich zlúčeniu do jedného portálu EÚ; žiada, aby sa ešte pred začiatkom ďalšieho volebného obdobia Parlamentu vytvoril medziinštitucionálny vestník, ktorý by zhromažďoval informácie a dokumenty z každého dňa legislatívnych a nelegislatívnych činností a programov EÚ, ako sa plánovalo v prípade projektu Transparentnosť v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (Trans-Jai) založenom na medziinštitucionálnej dohode v roku 2004, ktorý však ešte stále nie je funkčný;

7. vyzýva inštitúcie EÚ, aby zabezpečili, že najneskôr do začiatku budúceho volebného obdobia:

– budú všetky prípravné dokumenty obsahovať odkaz na legislatívny postup,

---

informáciami obsahovať aj mená asistentov, predložené stanoviská, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k správam a iným dokumentom predložené vo výbore a na plenárnom zasadnutí schôdzi, vysvetlenie hlasovania, zvukový/obrazový záznam vystúpení atď.

[1] Postupy a dokumenty v rámci výborov, ako sú prvá správa a pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, stanoviská ostatných výborov, stanoviská právnej služby, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy predložené počas plenárneho zasadnutia, hlasovanie podľa mien, medziinštitucionálne listy, najmä tie, ktoré sa týkajú legislatívnych postupov, a to vo výboroch a na plenárnych zasadnutiach atď.

[2] Návrh odporúčania Európskeho ombudsmana Európskemu parlamentu vo veci sťažnosti 3643/2005/(GK)WP.

[3] Napr. pôvodný návrh, zápisnice zo schôdzí, správy, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, výsledky hlasovania, rozpravy, dokumenty, ktoré vstupujú do platnosti, vykonávanie v členských štátoch, hodnotiace správy atď.

– budú všetky programy schôdzí a výsledky rokovaní Rady a prípravných orgánov obsahovať jasný odkaz na podkladové dokumenty a že sa včas zaregistrujú a zverejnia v registri Rady (vrátane tzv. dokumentov na zasadnutie);

– vzhľadom na to, že zásada transparentnosti je úzko spojená so zásadou dobrej správy, ako v článku 41 Charty základných práv Európskej únie vyhlásili Európsky parlament, Rada a Komisia, vyzýva inštitúcie EÚ, aby občanom primeraným a transparentným spôsobom objasnili svoje organizačné štruktúry tak, že uvedú právomoci jednotlivých interných oddelení, interný postup práce a orientačné lehoty dokumentov, ktoré patria do ich právomoci, ako aj informácie o oddeleniach, na ktoré sa občania môžu obrátiť so žiadosťou o podporu, informácie alebo administratívnu nápravu;

8. vyzýva inštitúcie, aby zabezpečili lepšiu transparentnosť komitologických postupov, ako aj dohôd v prvom čítaní, o ktorých sa rokuje medzi inštitúciami v rámci spolurozhodovacích postupov (tzv. trialógy), a zaistili tak plný súlad medziinštitucionálnych dohôd s povinnosťou zverejňovania informácií, transparentnosti a otvorenosti pri legislatívnych postupoch vrátane parlamentného zhromaždenia, ktoré má zákonnú povinnosť usporadúvať verejné schôdze a zverejňovať prerokúvané dokumenty;

9. domnieva sa, že zo zásady lojálnej spolupráce medzi jednotlivými inštitúciami vyplýva pre inštitúcie povinnosť vymieňať si najmä pri práci na legislatívnych dokumentoch alebo medzinárodných dohodách (napr. dohoda EÚ a USA v oblasti súdnictva a vnútorných vecí (SVV), údajov z osobného záznamu o cestujúcom (PNR) a ochrany údajov) alebo pri postupoch vymenúvania (napr. vymenovanie riaditeľa Agentúry Európskej únie pre základné práva) všetky relevantné dokumenty a informácie, a to i tie, ktoré sú citlivé alebo dôverné, a že súčasné postupy treba urýchlene zlepšiť;

10. vyjadruje uznanie práci Európskeho ombudsmana pri zabezpečovaní väčšej transparentnosti zo strany inštitúcií EÚ a stotožňuje sa s názormi Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov o rovnováhe medzi ochranou údajov a právom na súkromie, na ktoré sa vzťahuje nariadenie (ES) č. 45/2012 a nariadenie (ES) č. 1049/2001 o práve na prístup k dokumentom; žiada Európskeho ombudsmana, aby pre novozvolený Parlament vypracoval správu o prístupe k dokumentom, ktorá sa bude venovať problematickým oblastiam, na ktoré upozorňuje táto správa;

11. vyzýva inštitúcie EÚ, aby sa zasadili o prijatie ambiciózneho európskeho aktu o slobode informácií na základe súčasného návrhu revízie nariadenia (ES) č. 1049/2001;

12. poveruje svojho predsedu, aby toto uznesenie postúpil Rade, Komisii, vládam a parlamentom členských štátov, Európskemu ombudsmanovi a Rade Európy.