Evropský parlament
2019-2024

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

2022/2015(INI)

12.1.2023

NÁVRH ZPRÁVY

o přístupu veřejnosti k dokumentům – výroční zpráva za období 2019–2021
(2022/2015(INI))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Evin Incir

PR_INI

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o přístupu veřejnosti k dokumentům – výroční zpráva za období 2019–2021 (2022/2015(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na Smlouvu o Evropské unii (SEU), zejména na články 1, 9, 10, 11 a 16 této smlouvy,

– s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU), zejména na článek 15 této smlouvy,

– s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, zejména na články 41 a 42 této listiny,

– 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 návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, který předložila Komise dne 30. dubna 2008 (COM(2008)0229),

– s ohledem na návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a který předložila Komise dne 21. března 2011 (COM(2011)0137),

– s ohledem na svůj postoj ze dne 15. prosince 2011 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise[2],

– s ohledem na své usnesení ze dne 14. září 2017 o odpovědnosti, transparentnosti a integritě v orgánech EU[3],

– s ohledem na své usnesení ze dne 17. ledna 2019 o strategickém šetření veřejné ochránkyně práv OI/2/2017 týkajícím se transparentnosti legislativních jednání v přípravných orgánech Rady EU[4],

– s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie[5] (dále jen „směrnice o oznamovatelích“),

[1] Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43.
[2] Úř. věst. C 168E, 14.6.2013, s. 159.
[3] Úř. věst. C 337, 20.9.2018, s. 120.
[4] Úř. věst. C 411, 27.11.2020, s. 149.
[5] Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 17.

– s ohledem na své usnesení ze dne 10. února 2021 o přístupu veřejnosti k dokumentům (čl. 122 odst. 7) – výroční zpráva za období 2016–2018[6],

– s ohledem na své usnesení ze dne 16. září 2021 o posílení transparentnosti a integrity v orgánech EU zřízením nezávislého orgánu EU pro etiku[7],

– s ohledem na své usnesení ze dne 21. října 2021 o transparentnosti EU při vývoji, nákupu a distribuci očkovacích látek proti onemocnění COVID-19[8],

– s ohledem na své usnesení ze dne 16. února 2022 o výroční zprávě týkající se činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2020[9],

– s ohledem na zprávu o konečných závěrech Konference o budoucnosti Evropy, zveřejněnou v květnu 2022,

– s ohledem na své rozhodnutí ze dne 18. října 2022 o udělení absolutoria za plnění rozpočtu Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž na rozpočtový rok 2020[10],

– s ohledem na své usnesení ze dne 15. prosince 2022 o podezření na korupci ze strany Kataru a širší potřebě transparentnosti a odpovědnosti v evropských orgánech a institucích[11],

– s ohledem na výroční zprávy evropské veřejné ochránkyně práv,

– s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (SDEU) a Evropského soudu pro lidská práva (ESLP),

– s ohledem na zprávy Komise, Rady a Parlamentu z let 2019, 2020 a 2021 o uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001,

– s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství[12],

– s ohledem na článek 54 a čl. 122 odst. 7 jednacího řádu,

– s ohledem na stanovisko Výboru pro ústavní záležitosti,

– s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A9-0000/2023),

[6] Úř. věst. C 465, 17.11.2021, s. 54.
[7] Úř. věst. C 117, 11.3.2022, s. 159.
[8] Úř. věst. C 184, 5.5.2022, s. 99.
[9] Úř. věst. C 342, 6.9.2022, s. 58.
[10] Přijaté texty, P9_TA(2022)0362.
[11] Přijaté texty, P9_TA(2022)0448.
[12] Úř. věst. L 264, 25.9.2006, s. 13.

A. vzhledem k tomu, že SEU stanoví, že rozhodnutí musí být přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům[13]; vzhledem k tomu, že SFEU stanoví, že orgány, instituce a jiné subjekty Unie musí jednat co nejotevřeněji a že občané a rezidenti musí mít právo na přístup k dokumentům[14]; vzhledem k tomu, že je jedná o velmi důležité základní právo, neboť občanům umožňuje účinně uplatňovat své právo kontrolovat činnost EU a sledovat rozhodovací proces v EU;

B. vzhledem k tomu, že otevřenost vytváří důvěru; vzhledem k tomu, že orgány EU musí usilovat o co nejvyšší standardy transparentnosti, odpovědnosti a integrity; vzhledem k tomu, že otevřenost a účast občanské společnosti jsou nezbytné pro podporu řádné správy věcí veřejných v orgánech EU;

C. vzhledem k tomu, že v závěrečné zprávě Konference o budoucnosti Evropy vyjádřili občané nespokojenost s nedostatkem transparentnosti v rozhodovacím procesu EU a vyjádřili přání, aby se mohli více zapojit a nést větší odpovědnost;

D. vzhledem k tomu, že očekávání občanů, pokud jde o transparentnost, odpovědnost a technická řešení, se v posledních letech vyvíjela; vzhledem k tomu, že tato skutečnost si může vyžádat přijetí nových technických řešení a pokynů;

E. vzhledem k tomu, že k hlavním problémům, na něž upozornila veřejná ochránkyně práv ve svých šetřeních ukončených v roce 2021, patřila transparentnost, odpovědnost a přístup veřejnosti k informacím a dokumentům (29 %), po nichž následovala kultura služeb (26 %) a řádný výkon diskrečních pravomocí (18 %)[15];

F. vzhledem k tomu, že ve věci 1499/2021/SF[16] veřejná ochránkyně práv zjistila, že odmítnutí Rady poskytnout veřejnosti plný přístup k dokumentům souvisejícím s legislativními jednáními představuje nesprávný úřední postup;

G. vzhledem k tomu, že reakce Unie na krizi COVID-19 ukázala, že Unie je schopna jednat, ale prokázala také potřebu větší transparentnosti v rámci Unie;

H. vzhledem k tomu, že v prosinci 2011 přijal Parlament postoj v prvním čtení k návrhu Komise na reformu nařízení (ES) č. 1049/2001; vzhledem k tomu, že jednání o tomto nařízení se od roku 2012 zastavila; vzhledem k tomu, že od vstupu nařízení v platnost převzala EU řadu nových povinností; vzhledem k tomu, že zvýšená odpovědnost vyžaduje větší transparentnost, aby zůstala zachována důvěryhodnost a legitimita EU v očích občanů;

Nedávný vývoj

1. je hluboce znepokojen tím, že poslanci, bývalí poslanci a zaměstnanci Evropského parlamentu se údajně dopustili korupce a praní peněz a podíleli se na zločinném spolčení výměnou za vliv na rozhodnutí Parlamentu; připomíná význam transparentnosti v boji proti korupci a při zajišťování odpovědnosti osob vykonávajících

[13] Čl. 10 odst. 3 SEU vykládaný ve smyslu 13. bodu odůvodnění preambule, čl. 1 odst. 2 a článku 9 této smlouvy.
[14] Článek 15 SFEU.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/cs/doc/annual-report/cs/156017, s. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/cs/157727.

veřejné funkce; konstatuje, že vysoká úroveň transparentnosti usnadňuje sledování činností souvisejících s rozhodovacím procesem a může pomoci při odhalování trestné činnosti;

2. se znepokojením konstatuje, že Komise v roce 2021 v návaznosti na žádost o přístup veřejnosti k textovým zprávám, které si vyměnila předsedkyně Komise a výkonný ředitel farmaceutické společnosti a které se týkaly nákupu očkovacích látek proti COVID-19, odmítla tyto textové zprávy byť jen řádně vyhledat, natož umožnit veřejnosti přístup k těmto zprávám; připomíná, že evidence dokumentu je důsledkem jeho existence, a nikoli podmínkou jeho existence; podporuje zjištění veřejné ochránkyně práv týkající se nesprávného úředního postupu Komise v tomto případě[17];

3. se znepokojením konstatuje, že žádosti o přístup k dokumentům narážejí na společný problém, kterým je odmítnutí přístupu ze strany orgánů na základě nepodstatných argumentů; opakuje, že orgán, který zamýšlí uplatnit jednu z výjimek z přístupu, musí objektivně a případ od případu vyhodnotit situaci, prokázat, že riziko pro zájem, který má chránit, je předvídatelné a nikoli čistě hypotetické, a uvést, jak by zpřístupnění dokumentu konkrétně a skutečně tento chráněný zájem poškodilo[18]; zdůrazňuje, že by se mohly zveřejňovat pouze některé části dokumentu, pokud je třeba jiné části chránit; se zájmem bere na vědomí žalobu vznesenou proti Radě z důvodu častého využívání neformálního označení „pracovní dokument“[19];

4. bere na vědomí, že nejvyšší počet původních žádostí o přístup veřejnosti k dokumentům dostává Komise (8 420 v roce 2021), po ní následují Rada (2 083 v roce 2021) a Parlament (499 v roce 2021); uznává, že míra odpovědí orgánů je celkově poměrně pozitivní (v roce 2021 to bylo v případě Komise 75 %, v případě Rady 89,5 % a v případě Parlamentu 95 %);

5. vyjadřuje politování nad tím, že přístup k poradenství poskytovanému příslušnými právními službami orgánů je příliš omezený; se zájmem konstatuje, že Soud zdůraznil, že otázka, zda je právní stanovisko obzvláště citlivé, závisí na tom, zda je obsah samotného stanoviska obzvláště citlivý, a nikoli na tom, zda je citlivý legislativní proces související se stanoviskem[20];

6. vítá skutečnost, že agentura Frontex zřídila na zvláštních internetových stránkách rejstřík dokumentů; konstatuje však, že rejstřík obsahuje jen velmi málo dokumentů týkajících se provádění společných operací, což je hlavní činnost agentury; zdůrazňuje, že tyto informace jsou nezbytné pro pochopení práce agentury; podporuje doporučení veřejné ochránkyně práv v návaznosti na její šetření z vlastního podnětu 4/2021/MHZ, aby agentura zaujala aktivnější přístup k transparentnosti s cílem zajistit větší odpovědnost za své operace;

Aktuální stav v oblasti legislativy

---

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/cs/158295.
[18] Rozsudek SDEU ze dne 22. března 2018, *Emilio De Capitani* v. *Evropský parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167; rozsudek SDEU ze dne 1. července 2008, *Švédsko a Turco* v. *Rada Evropské unie*, spojené věci C-39/05 P a C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Žaloba podaná dne 7. května 2021, *De Capitani* v. *Rada Evropské unie*, T-163/21.
[20] Rozsudek ze dne 21. dubna 2021, *Laurent Pech v. Rada Evropské unie*, T-252/19, EU:T:2021:203.

7. zdůrazňuje, že v důsledku vstupu SEU a SFEU v platnost se právo na přístup k dokumentům týká všech orgánů, institucí a jiných subjektů EU[21]; konstatuje, že vzhledem k rozšířeným povinnostem v oblasti transparentnosti stanoveným ve Smlouvách by žádná revize nařízení (ES) č. 1049/2001 neměla snížit současnou úroveň transparentnosti; zdůrazňuje, že při přizpůsobování nařízení aktuálnímu vývoji sehrává klíčovou úlohu příslušná judikatura[22]; zdůrazňuje, že příslušnou judikaturu je třeba kodifikovat, dále posílit transparentnost a zajistit odpovědnost v rámci EU;

8. připomíná, že o tom, zda se jedná o dokument konkrétního orgánu, nerozhoduje nosič dokumentu ani skutečnost, že byl zaregistrován, ale spíše to, zda se jeho obsah týká záležitostí spojených s politikami, činností a rozhodnutími, které spadají do oblasti působnosti tohoto orgánu;

Doporučení

9. vítá záměr Komise zvýšit transparentnost v rámci EU na základě „standardní transparentnosti“; vyzývá Komisi, aby nezvažovala žádný návrh na revizi nařízení (ES) č. 1049/2001, který by snížil standardy transparentnosti a přístupu k dokumentům; vyjadřuje politování nad tím, že jednání jsou již dlouho pozastavena, a naléhavě vyzývá Radu a Komisi, aby obnovily jednání s ostatními orgány na základě návrhů Komise z let 2008 a 2011; konstatuje, že jakákoli reforma bude muset řešit klíčové otázky, jako je rozsah důvodů pro zamítnutí, test veřejného zájmu, transparentnost legislativního procesu a nesouhlas s blokovými výjimkami; vyzývá Radu, Komisi a Parlament, aby konstruktivně spolupracovaly a usilovaly o dosažení konečného cíle, jímž je poskytnout občanům EU širší a lepší přístup k dokumentům;

10. zdůrazňuje význam parlamentního rejstříku transparentnosti a vyzývá k zavedení povinného požadavku, aby všichni poslanci zveřejňovali všechny plánované schůze s osobami mimo Parlament, pokud se tyto schůze týkají zprávy nebo usnesení Evropského parlamentu;

11. žádá, aby byl novelizován služební řád, zejména jeho čl. 22 písm. c), s cílem uvést jej do souladu s normami směrnice o oznamovatelích; opakuje svou výzvu k vytvoření zvláštního výboru, jehož úkolem by bylo vyhledávat případné chyby v pravidlech Evropského parlamentu týkajících se transparentnosti, integrity a korupce a předkládat návrhy reforem; připomíná své odhodlání zřídit vyšetřovací výbor, který by vyšetřil případy korupce a nevhodného jednání třetích zemí, které se snaží získat vliv v Evropském parlamentu; připomíná svůj postoj, že Komise by měla co nejdříve předložit návrh na zřízení nového etického orgánu pro instituce EU;

12. vítá praktická doporučení veřejné ochránkyně práv ohledně toho, jak evidovat textové a rychlé zprávy zaslané nebo obdržené zaměstnanci v rámci jejich profesní činnosti[23]; uznává, že textové a rychlé zprávy související s prací jsou „dokumenty“ ve smyslu

[21] Čl. 15 odst. 3 SFEU.
[22] Viz například rozsudek SDEU ze dne 18. července 2017, *Evropská komise* v. *Patrick Breyer*, T-213/15, EU:C:2017:563; rozsudek SDEU ze dne 1. září 2021, *Andrea Homoki* v. *Evropská komise*, T-517/19, EU:T:2021:529; a rozsudek SDEU ze dne 21. dubna 2021, *Laurent Pech* v. *Rada Evropské unie*, T-252/19, EU:T:2021:203.

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.

nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům, a vyzývá ostatní orgány, instituce a jiné subjekty EU, aby tuto skutečnost rovněž uznaly; vyzývá ostatní orgány, instituce a jiné subjekty EU, aby pojem „dokument“, který je obzvláště důležitý v informační společnosti a v souvislosti s novými formami komunikace, pojímaly široce;

13. vyzývá orgány EU, aby zavedly politiku transparentnosti již při tvorbě dokumentů a aby proaktivně, v přiměřeném časovém rámci a uživatelsky vstřícným způsobem zveřejňovaly dokumenty související s legislativními spisy; vyzývá orgány EU, aby plně dodržovaly rozsudek SDEU ve věci T-540/15[24] týkající se přístupu k dokumentům z třístranných jednání; trvá na tom, že Rada by měla zlepšit svá pravidla a postupy týkající se legislativní transparentnosti, včetně přístupnosti a klasifikace legislativních dokumentů;

14. vítá záměr Komise vypracovat nové interní pokyny pro transparentnost a přístup k dokumentům a vyzývá další orgány, aby tuto iniciativu následovaly; vybízí Komisi, aby zajistila, že pokyny budou zahrnovat politiku transparentnosti již při tvorbě dokumentů a budou odrážet příslušnou judikaturu a doporučení veřejné ochránkyně práv z posledních let[25];

15. vyzývá Komisi a ostatní orgány, instituce a jiné subjekty EU, aby aktivněji zveřejňovaly statistiky o tom, jak vyřizují žádosti o přístup k dokumentům, neboť tyto informace by přispěly ke zhodnocení toho, jakým způsobem se orgány staví k problematice přístupu veřejnosti k dokumentům;

16. připomíná, že žádost o přístup k dokumentu musí být vyřízena neprodleně[26]; se znepokojením konstatuje, že veřejná ochránkyně práv dostává mnoho stížností občanů na extrémní zpoždění při získávání přístupu k požadovaným dokumentům; podporuje názor veřejné ochránkyně práv, že opožděný přístup znamená fakticky odepřený přístup a že by měly být zjednodušeny administrativní postupy, aby se zajistilo, že občané získají přístup k dokumentům včas; požaduje více údajů o tom, jak orgány dodržují stanovené lhůty;

17. se znepokojením konstatuje, že v současné době mohou občané napadnout zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům pouze tak, že proti orgánu zahájí soudní řízení či podají stížnost veřejné ochránkyni práv; vyzývá orgány, instituce a jiné subjekty EU, aby přijaly jednodušší postupy pro vyřizování stížností na odepření přístupu; v této souvislosti doporučuje jmenovat nezávislé vyšší úředníky, kteří budou schopni bez zbytečného odkladu přezkoumat odvolání týkající se žádostí o přístup k dokumentům;

[24] Rozsudek ze dne 22. března 2018 ve věci *Emilio De Capitani* v. *Evropský parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Viz například rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv ve věci 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/cs/122313); rozsudek SDEU ze dne 14. září 2022 ve věci *Pollinis France* v. *Evropská komise*, spojené věci T-371/20 a T-554/20, EU:T:2022:556; a rozsudek SDEU ze dne 22. března 2018 ve věci *Emilio De Capitani* v. *Evropský parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Nařízení (ES) č. 1049/2001, článek 7.

°

° °

18. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto usnesení Radě a Komisi.