Europski parlament
2019-2024

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

2022/2015(INI)

12.1.2023

NACRT IZVJEŠĆA

o javnom pristupu dokumentima – godišnje izvješće za 2019., 2020. i 2021.
(2022/2015(INI))

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

Izvjestiteljica: Evin Incir

SADRŽAJ

Stranica

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA 3

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o javnom pristupu dokumentima – godišnje izvješće za godine 2019. – 2021.
(2022/2015(INI))

Europski parlament,

– uzimajući u obzir Ugovor o Europskoj uniji (UEU), a posebno njegove članke 1., 9., 10., 11. i 16.,

– uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 15.,

– uzimajući u obzir Povelju Europske unije o temeljnim pravima, posebno njezine članke 41. i 42.,

– uzimajući u obzir Uredbu (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije[1],

– uzimajući u obzir Komisijin prijedlog od 30. travnja 2008. Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (COM(2008)0229),

– uzimajući u obzir Komisijin prijedlog od 21. ožujka 2011. Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (COM(2011)0137),

– uzimajući u obzir svoje stajalište od 15. prosinca 2011. o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (preinaka)[2],

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 14. rujna 2017. o transparentnosti, odgovornosti i integritetu u institucijama EU-a[3],

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 17. siječnja 2019. o strateškoj istrazi Europskog ombudsmana OI/2/2017 o transparentnosti zakonodavnih rasprava u okviru pripremnih tijela Vijeća EU-a[4],

– uzimajući u obzir Direktivu (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije[5] („Direktiva o zviždačima”),

[1] SL L 145, 31.5.2001., str. 43.
[2] SL C 168E, 14.6.2013., str. 159.
[3] SL C 337, 20.9.2018., str. 120.
[4] SL C 411, 15.1.2020., str. 149.
[5] SL L 305, 26.11.2019., str. 17.

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 10. veljače 2021. o javnom pristupu dokumentima (članak 122. stavak 7. Poslovnika) – godišnja izvješća za 2016., 2017. i 2018.[6],

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 16. rujna 2021. o jačanju transparentnosti i integriteta u institucijama EU-a uspostavljanjem neovisnog tijela EU-a za etička pitanja[7],

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 21. listopada 2021. o transparentnosti EU-a u pogledu razvoja, nabave i distribucije cjepiva protiv bolesti COVID-19[8],

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 16. veljače 2022. o godišnjem izvješću o radu Europskog ombudsmana za 2020.[9],

– uzimajući u obzir izvješće o konačnim rezultatima Konferencije o budućnosti Europe objavljeno u svibnju 2022.,

– uzimajući u obzir svoju odluku od 18. listopada 2022. o razrješnici za izvršenje proračuna Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu za financijsku godinu 2020.[10],

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 15. prosinca 2022. o sumnjama na korupciju od strane Katara i većoj potrebi za transparentnošću i odgovornošću u europskim institucijama[11],

– uzimajući u obzir godišnje izvješće Europskog ombudsmana,

– uzimajući u obzir sudsku praksu Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava,

– uzimajući u obzir izvješća Komisije, Vijeća i Parlamenta iz 2019., 2020. i 2021. o primjeni Uredbe (EZ) br. 1049/2001,

– uzimajući u obzir Uredbu (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice[12],

– uzimajući u obzir članak 54. i članak 122. stavak 7. Poslovnika,

– uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ustavna pitanja,

– uzimajući u obzir izvješće Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (A9-0000/2023),

A. budući da je UEU-om predviđeno da se odluke moraju donositi na što otvoreniji način i

[6] SL C 465, 17.11.2021., str. 54.
[7] SL C 117, 11.3.2022., str. 159.
[8] SL C 184, 5.5.2022., str. 99.
[9] SL C 342, 6.9.2022., p. 58.
[10] Usvojeni tekstovi, P9_TA(2022)0362.
[11] Usvojeni tekstovi, P9_TA(2022)0448.
[12] SL L 264, 25.9.2006., str. 13.

što bliže građanima[13]; budući da je UFEU-om predviđeno da djelovanje institucija, tijela, ureda i agencija Unije treba biti što otvorenije te da građani i osobe s boravištem ili sjedištem u Uniji moraju imati pravo na pristup dokumentima[14]; budući da je to temeljno pravo iznimno bitno jer građanima doista omogućuje da ostvare pravo na nadzor rada EU-a i na praćenje donošenja odluka unutar EU-a;

B. budući da se otvorenošću gradi povjerenje; budući da institucije EU-a moraju težiti najvišim mogućim standardima transparentnosti, odgovornosti i integriteta; budući da su otvorenost i sudjelovanje civilnog društva nužni za promicanje dobrog upravljanja institucijama EU-a;

C. budući da su u završnom izvješću s Konferencije o budućnosti Europe građani izrazili nezadovoljstvo nedostatkom transparentnosti u donošenju odluka na razini EU-a i izrazili želju za većim uključivanjem građana i većom odgovornošću;

D. budući da su se očekivanja građana u pogledu transparentnosti, odgovornosti i tehničkih rješenja posljednjih godina promijenila; budući da bi zbog toga moglo biti potrebno donošenje novih tehničkih rješenja i smjernica;

E. budući da su se u istragama koje je ombudsmanica zaključila 2021. kao glavni problemi javljali transparentnost, odgovornost i javni pristup informacijama i dokumentima (29 %) te kultura uslužnosti (26 %) i pravilna primjena diskrecijskih prava (18 %)[15];

F. budući da je u predmetu 1499/2021/SF[16] ombudsmanica utvrdila da odluka Vijeća da uskrati potpuno slobodan javni pristup dokumentima povezanima sa zakonodavnim pregovorima predstavlja nepravilnost u postupanju;

G. budući da je Unija svojim odgovorom na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 pokazala da je sposobna djelovati, ali i da je unutar Unije potrebna veća transparentnost;

H. budući da je Parlament u prosincu 2011. usvojio stajalište u prvom čitanju o prijedlogu Komisije za reformu Uredbe (EZ) br. 1049/2001; budući da su pregovori o toj uredbi u mirovanju od 2012.; budući da je od stupanja te uredbe na snagu EU preuzeo brojne nove odgovornosti; budući da šira odgovornost zahtijeva veću transparentnost kako bi se u očima građana očuvale vjerodostojnost i legitimnost EU-a;

Aktualna događanja

1. duboko je zabrinut zbog toga što se protiv zastupnika, bivših zastupnika i osoblja Europskog parlamenta pojavljuju optužbe o sudjelovanju u korupciji, pranju novca i sudjelovanju u zločinačkoj organizaciji u zamjenu za utjecaj na odluke Parlamenta; podsjeća na važnost transparentnosti u borbi protiv korupcije i jamčenju odgovornosti osoba koje obavljaju javne dužnosti; ističe da visoka razina transparentnosti olakšava praćenje aktivnosti povezanih s donošenjem odluka i može doprinijeti otkrivanju kaznenih radnji;

[13] Članak 10. stavak 3. UEU-a, u vezi s uvodnom izjavom 13. te člankom 1. stavkom 2. i člankom 9.
[14] Članak 15. UFEU-a.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/156017, str. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/157727.

2. sa zabrinutošću ističe da je Komisija 2021. nakon zahtjeva da se javnosti odobri pristup tekstualnim porukama između predsjednice Komisije i glavnog izvršnog direktora jednog farmaceutskog poduzeća u vezi s kupnjom cjepiva protiv bolesti COVID-19 odbila čak i potražiti takve poruke na odgovarajući način, a kamoli javnosti odobriti pristup tim porukama; podsjeća da je upisivanje određenoga dokumenta u registar posljedica njegova postojanja, a ne preduvjet za to; podržava zaključak ombudsmanice da je u ovom slučaju riječ o nepravilnostima u postupanju Komisije[17];

3. sa zabrinutošću ističe da se u vezi sa zahtjevima za pristup dokumentima kao čest problem javlja odluka institucija da uskrate pristup na osnovi neutemeljenih argumenata; ponavlja da institucija koja se poziva na jednu od iznimaka za odobrenje pristupa mora provesti objektivnu i zasebnu procjenu i dokazati da se opasnost od ugrožavanja interesa koji se štiti može predvidjeti i da nije samo hipotetska te mora jasno naznačiti kako bi pristup dokumentu konkretno i stvarno ugrozio interes koji se štiti[18]; ističe da je i u slučajevima u kojima je potrebno zaštititi određene dijelove dokumenta i dalje moguće otkriti neke druge dijelove; sa zanimanjem prima na znanje tužbu podnesenu protiv Vijeća zbog čestog pribjegavanja uporabi neformalne oznake „radni dokument”[19];

4. prima na znanje činjenicu da najveći broj početnih zahtjeva za javni pristup dokumentima zaprima Komisija (2021.: 8420 zahtjeva), a zatim Vijeće (2021.: 2083) i Parlament (2021.: 499); pozdravlja to što je stopa odgovora institucija općenito prilično dobra (2021. dosegnula je 75 % za Komisiju, 89,5 % za Vijeće i 95 % za Parlament);

5. žali zbog činjenice da je pristup savjetima pravnih službi institucija previše ograničen; sa zanimanjem prima na znanje da je Sud naglasio da pitanje posebne osjetljivosti određenog pravnog mišljenja ovisi o tome je li sadržaj samog mišljenja posebno osjetljiv, a ne o tome je li zakonodavni postupak povezan s mišljenjem osjetljiv[20];

6. pozdravlja činjenicu da je Frontex uspostavio posebne internetske stranice s registrom dokumenata; napominje, međutim, da taj registar sadržava vrlo malo dokumenata povezanih s provedbom zajedničkih operacija, što je temeljna aktivnost te agencije; naglašava da su te informacije potrebne za razumijevanje rada te agencije; podržava preporuku ombudsmanice, nakon istrage 4/2021/MHZ koju je pokrenula na vlastitu inicijativu, da Agencija treba zauzeti proaktivniji pristup transparentnosti kako bi se osigurala veća kontrola odgovornosti za njezine operacije;

Zakonodavno stanje stvari

7. ističe da se nakon stupanja na snagu UEU-a i UFEU-a pravo na pristup dokumentima odnosi na sve institucije, tijela i agencije EU-a[21]; ističe da se, s obzirom na strože obveze transparentnosti utvrđene u Ugovorima, nijednom izmjenom Uredbe (EZ) br. 1049/2001 ne bi trebala smanjiti trenutačna razina transparentnosti; naglašava

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/en/158295.
[18] Presuda Suda EU-a od 22. ožujka 2018., Emilio De Capitani protiv Europskog parlamenta, T-540/15, EU:T:2018:167; presuda Suda EU-a od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco protiv Vijeća Europske unije, spojeni predmeti C-39/05 P i C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Predmet podnesen 7. svibnja 2021., De Capitani protiv Vijeća Europske unije, T-163/21.
[20] Presuda od 21. travnja 2021., Laurent Pech protiv Vijeća Europske unije, T-252/19, EU:T:2021:203.
[21] Članak 15. stavak 3. UFEU-a.

ključnu ulogu relevantne sudske prakse u usklađivanju te uredbe s aktualnim događanjima[22]; naglašava da je potrebno kodificirati relevantnu sudsku praksu, dodatno ojačati transparentnost i zajamčiti kontrolu odgovornost unutar EU-a;

8. podsjeća da sam medij dokumenta ili činjenica da je dokument upisan u registar nisu čimbenici zbog kojih taj dokument pripada određenoj instituciji, nego se to određuje prema tome odnosi li se njegov sadržaj na pitanje koje se odnosi na politike, aktivnosti i odluke koje spadaju u područje nadležnosti određene institucije;

Preporuke

9. pozdravlja Komisijinu namjeru da poveća transparentnost unutar EU-a prema načelu „transparentnosti kao standarda”; apelira na Komisiju da ne razmatra nijedan prijedlog izmjene Uredbe (EZ) br. 1049/2001 kojim bi se snizili standardi transparentnosti i pristupa dokumentima; žali zbog činjenice da su pregovori već dugo u mirovanju te snažno potiče Vijeće i Komisiju da nastave pregovore s drugim institucijama na temelju Komisijinih prijedloga iz 2008. i 2011.; ističe da će se u okviru bilo kakve reforme morati riješiti ključna pitanja kao što su opseg primjene razloga za uskratu odobrenja, ispitivanje javnog interesa, transparentnost u zakonodavnom postupku i protivljenje skupnim izuzećima; poziva Vijeće, Komisiju i Parlament da konstruktivno surađuju s krajnjim ciljem da se građanima EU-a omogući širi i bolji pristup dokumentima;

10. naglašava važnost registra transparentnosti Parlamenta i poziva na uvođenje obveze za sve zastupnike da objavljuju sve zakazane sastanke s osobama izvan Parlamenta ako se ti sastanci odnose na izvješće ili rezoluciju Europskog parlamenta;

11. poziva na izmjenu Pravilnika o osoblju, a posebno njegova članka 22. točke (c), kako bi se uskladio sa standardima Direktive o zviždačima; ponovno poziva na osnivanje posebnog odbora zaduženog za utvrđivanje mogućih nedostataka u pravilima Europskog parlamenta o transparentnosti, integritetu i korupciji te za izradu prijedloga reformi; podsjeća da je preuzeo obvezu osnovati istražni odbor radi istrage slučajeva korupcije i neprimjerenih radnji zemalja izvan EU-a koje žele kupiti utjecaj u Europskom parlamentu; podsjeća na svoje stajalište da bi Komisija trebala što prije iznijeti prijedlog za osnivanje novog etičkog tijela za institucije EU-a;

12. pozdravlja praktične preporuke ombudsmanice o tome kako čuvati tekstualne i instant-poruke koje članovi osoblja šalju ili primaju u okviru profesionalne aktivnosti[23]; potvrđuje da se tekstualne i instant-poruke povezane s poslom ubrajaju u „dokumente” u smislu Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima te poziva druge institucije, tijela, urede i agencije EU-a da učine isto; poziva druge institucije, tijela, urede i agencije EU-a da pojam „dokument” tumače vrlo široko, što je osobito važno u informacijskom društvu i u kontekstu novih oblika komunikacije;

13. poziva institucije EU-a da uspostave politiku „namjerne transparentnosti” i da

[22] Vidjeti, primjerice, presudu Suda EU-a od 18. srpnja 2017., Europska komisija protiv Patricka Breyera, T-213/15, EU:C:2017:563; presudu Suda EU-a od 1. rujna 2021., Andrea Homoki protiv Europske komisije, T-517/19, EU:T:2021:529; i presudu Suda EU-a od 21. travnja 2021., Laurent Pech protiv Vijeća Europske unije, T-252/19, EU:T:2021:203.

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

proaktivno, u razumnom roku i na pregledan način objavljuju dokumente povezane sa zakonodavnim predmetima; poziva sve institucije EU-a da u potpunosti poštuju presudu Suda Europske unije u predmetu T-540/15[24] o pristupu dokumentima u okviru trijaloga; ustraje u tome da bi Vijeće trebalo poboljšati svoja pravila i postupke o zakonodavnoj transparentnosti, uključujući dostupnost i klasifikaciju zakonodavnih dokumenata;

14. pozdravlja Komisijinu namjeru da izradi nove interne smjernice o transparentnosti i pristupu dokumentima te poziva druge institucije da slijede tu inicijativu; potiče Komisiju da se pobrine za to da smjernice sadržavaju politiku „namjerne transparentnosti” i da odražavaju relevantnu sudsku praksu i preporuke ombudsmanice iz posljednjih godina[25];

15. poziva Komisiju i druge institucije, agencije i tijela EU-a da proaktivnije objavljuju statističke podatke o postupanju sa zahtjevima za pristup dokumentima jer bi te informacije bile korisne za procjenu stava institucija prema pristupu dokumentima;

16. podsjeća da se zahtjev za pristup dokumentu mora obraditi u najkraćem roku[26]; sa zabrinutošću primjećuje da ombudsmanica prima brojne pritužbe građana zbog velikih kašnjenja u dobivanju pristupa traženim dokumentima; podržava stajalište ombudsmanice da je kašnjenje u dobivanju pristupa u stvarnosti isto što i uskraćen pristup te da bi administrativne postupke trebalo pojednostavniti kako bi se građanima osigurao pravodoban pristup dokumentima; poziva da se dobije uvid u više podataka o tome poštuju li institucije rokove;

17. sa zabrinutošću ističe da građani trenutačno mogu osporiti odbijanje zahtjeva za pristup dokumentima samo pokretanjem sudskog postupka protiv institucije i/ili podnošenjem pritužbe ombudsmanici; poziva institucije, tijela i agencije EU-a da uvedu jednostavnije postupke za obradu pritužbi zbog uskrate pristupa; u tom kontekstu preporučuje imenovanje neovisnih viših službenika s ovlastima da bez nepotrebnih kašnjenja preispitaju žalbe u vezi sa zahtjevima za pristup dokumentima;

°

° °

18. nalaže svojoj predsjednici da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji.

[24] Presuda od 22. ožujka 2018., Emilio De Capitani / Europski parlament, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Vidjeti, na primjer, odluku Europskog ombudsmana u predmetu 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/122313); presudu Suda EU-a od 14. rujna 2022., Pollinis France protiv Europske komisije, spojeni predmeti T-371/20 i T-554/20, EU:T:2022:556; i presudu Suda EU-a od 22. ožujka 2018., Emilio De Capitani protiv Europskog parlamenta, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Uredba (EZ) br. 1049/2001, članak 7.