Európai Parlament
2019-2024

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

2022/2015(INI)

12.1.2023

JELENTÉSTERVEZET

a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről – a 2019–2021 közötti időszakra vonatkozó éves jelentés
(2022/2015(INI))

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Evin Incir

TARTALOM

Oldal

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY 3

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről – a 2019–2021 közötti időszakra vonatkozó éves jelentés
(2022/2015(INI))

Az Európai Parlament,

– tekintettel az Európai Unióról szóló szerződésre (EUSZ), különösen annak 1., 9., 10., 11. és 16. cikkére,

– tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ) és különösen annak 15. cikkére,

– tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára és különösen annak 41. és 42. cikkére,

– tekintettel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre[1],

– tekintettel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló, 2008. április 30-i bizottsági javaslatra (COM(2008)0229),

– tekintettel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló, 2011. március 21-i bizottsági javaslatra (COM(2011) 137 végleges),

– tekintettel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre (átdolgozás) irányuló javaslatról szóló jogalkotási álláspontjára[2],

– tekintettel az uniós intézmények átláthatóságáról, elszámoltathatóságáról és feddhetetlenségéről szóló, 2017. szeptember 14-i állásfoglalására[3],

– tekintettel az ombudsman OI/2/2017. számú, az Európai Unió Tanácsa előkészítő szerveiben folytatott jogalkotási viták átláthatósága kapcsán végzett stratégiai vizsgálatáról szóló, 2019. január 17-i állásfoglalására[4],

– tekintettel az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelvre[5] (a

[1] HL L 145., 2001.5.31., 43. o.
[2] HL C 168E., 2012.6.14., 159. o.
[3] HL C 337., 2018.9.20., 120. o.
[4] HL C 411., 2020.11.27., 149. o.
[5] HL L 305., 2019.11.26, 17. o.

visszaélést bejelentő személyekről szóló irányelv),

– tekintettel „A 2016–2018. évben a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről (az eljárási szabályzat 122. cikkének (7) bekezdése) – a 2016–2018 közötti időszakra vonatkozó éves jelentés” című, 2021. február 10-i állásfoglalására[6],

– tekintettel az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai szerv létrehozása révén történő megerősítéséről szóló, 2021. szeptember 16-i állásfoglalására[7],

– tekintettel a Covid19 elleni oltóanyagok fejlesztése, beszerzése és elosztása terén az EU által biztosított átláthatóságról szóló, 2021. október 21-i állásfoglalására[8],

– tekintettel az európai ombudsman 2020. évi tevékenységéről szóló éves jelentésről szóló, 2022. február 16-i állásfoglalására[9],

– tekintettel az Európa jövőjéről szóló konferencia végeredményéről 2022 májusában közzétett jelentésre,

– tekintettel az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség 2020. évi pénzügyi évre szóló költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről szóló, 2022. október 18-i határozatára[10],

– tekintettel a katari korrupció gyanújáról és az uniós intézmények szélesebb körű átláthatóságának és elszámoltathatóságának szükségességéről szóló, 2022. december 15-i állásfoglalására[11],

– tekintettel az európai ombudsman éves jelentéseire,

– tekintettel az Európai Unió Bírósága (EUB), valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ítélkezési gyakorlatára,

– tekintettel az 1049/2001/EK rendelet 2019-ben, 2020-ban és 2021-ben történő alkalmazásáról szóló bizottsági, tanácsi és parlamenti jelentésekre,

– tekintettel a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre[12],

– tekintettel eljárási szabályzata 54. cikkére és 122. cikkének (7) bekezdésére,

---

[6] HL C 465., 2021.11.17., 54. o.
[7] HL C 117., 2022.3.11., 159. o.
[8] HL C 184., 2022.5.5., 99. o.
[9] HL C 342., 2022.9.6., 58. o.
[10] Elfogadott szövegek, P9_TA(2022)0362.
[11] Elfogadott szövegek, P9_TA(2022)0448.
[12] HL L 264., 2006.9.25, 13. o.

– tekintettel az Alkotmányügyi Bizottság véleményére,

– tekintettel az Állampolgári jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentésére (A9-0000/2023),

A. mivel az EUSZ úgy rendelkezik, hogy a döntéseket a lehető legnyíltabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb kell meghozni[13]; mivel az EUMSZ előírja, hogy az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek a lehető legnyilvánosabban kell végezniük munkájukat, és hogy a polgároknak és a lakosoknak jogot kell kapniuk a dokumentumokhoz való hozzáférésre[14]; mivel ez egy nagyon fontos alapjog, hiszen lehetővé teszi a polgárok számára, hogy hatékonyan gyakorolhassák az Unió munkájának ellenőrzéséhez való jogukat, és figyelemmel kísérhessék az Unión belüli döntéshozatali folyamatot;

B. mivel a nyitottság bizalmat teremt; mivel az uniós intézményeknek a lehető legmagasabb szintű átláthatósági, elszámoltathatósági és feddhetetlenségi normákra kell törekedniük; mivel a nyitottság és a civil társadalom részvétele elengedhetetlen az uniós intézményeken belül a jó kormányzás előmozdításához;

C. mivel az Európa jövőjéről szóló konferencia zárójelentésében a polgárok elégedetlenségüknek adtak hangot amiatt, hogy az uniós döntéshozatali folyamatok nem átláthatóak, és hangot adtak a polgárok nagyobb mértékű bevonása és a nagyobb elszámoltathatóság iránti igényüknek;

D. mivel a polgárok átláthatósággal, elszámoltathatósággal és technikai megoldásokkal kapcsolat elvárásai változtak az elmúlt években; mivel ez új technikai megoldások és iránymutatások elfogadását teheti szükségessé;

E. mivel az ombudsman által 2021-ben lezárt vizsgálatokban a legfőbb aggályok az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot, valamint az információkhoz és a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést (29%) érintették, majd ezt követte a szolgáltatási kultúra (26%) és a mérlegelési jogkör megfelelő alkalmazása (18%)[15];

F. mivel az 1499/2021/SF. számú ügyben[16] az ombudsman megállapította, hogy hivatali visszásságnak minősül, hogy a Tanács megtagadta a nyilvánosság teljes körű hozzáférését a jogalkotási tárgyalásokkal kapcsolatos dokumentumokhoz;

G. mivel az Unió által a Covid19-válságra adott válasza megmutatta az Unió cselekvőképességét, ugyanakkor rámutatott arra is, hogy az Unión belül nagyobb átláthatóságra van szükség;

H. mivel a Parlament 2011 decemberében elfogadta az 1049/2001/EK rendelet reformjára irányuló bizottsági javaslatról szóló, első olvasatban kialakított álláspontját; mivel az erről a rendeletről szóló tárgyalások 2012 óta holtponton vannak; mivel a rendelet hatálybalépése óta az EU számos új felelősségi kört vállalt át; mivel a megnövekedett

[13] Az EUSZ 10. cikkének (3) bekezdése, a preambulum tizenharmadik preambulumbekezdésével, valamint az EUSZ 1. cikkének (2) bekezdésével és 9. cikkével összefüggésben értelmezve.
[14] Az EUMSZ 15. cikke.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/hu/156017, 31. o.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/hu/157727

felelősség nagyobb átláthatóságot tesz szükségessé annak érdekében, hogy az EU hitelessége és legitimitása megmaradjon a polgárok szemében;

A legfrissebb fejlemények

1. mély aggodalmának ad hangot amiatt, hogy az Európai Parlament képviselői, volt képviselői és alkalmazottai állítólag korrupcióban voltak érintettek, pénzt mostak tisztára és bűnszervezetben vettek részt a parlamenti döntések befolyásolásáért cserébe; emlékeztet az átláthatóság fontosságára a korrupció elleni küzdelemben és a közfeladatokat ellátó személyek elszámoltathatóságának biztosításában; megjegyzi, hogy a nagyfokú átláthatóság megkönnyíti a döntéshozatali folyamathoz kapcsolódó tevékenységek nyomon követését, és segíthet a bűncselekmények leleplezésében;

2. aggodalommal jegyzi meg, hogy 2021-ben, miután a Bizottság elnöke és egy gyógyszeripari vállalat vezérigazgatója közötti, a Covid19-vakcinák beszerzéséről szóló szöveges üzenetekhez nyilvános hozzáférés kértek, a Bizottság még e szöveges üzenetek megfelelő felkutatására sem volt hajlandó, nemhogy nyilvános hozzáférést biztosítson hozzájuk; emlékeztet arra, hogy egy dokumentum nyilvántartásba vétele a dokumentum létezésének következménye, nem pedig a létezésének előfeltétele; alátámasztja az ombudsman megállapítását, hogy a Bizottság hivatali visszásságot követett el ebben az ügyben[17];

3. aggodalommal jegyzi meg, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmekkel kapcsolatban gyakran felmerülő probléma, hogy az intézmények nem megalapozott érvekre hivatkozva elutasítják a hozzáférést; megismétli, hogy a hozzáférés biztosítása alóli valamelyik kivételre hivatkozó intézménynek objektív és egyedi értékelést kell készítenie, és ki kell mutatnia, hogy a védett érdek sérülésének kockázata előrelátható és nem csupán feltételezett, és meg kell határoznia, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés miként veszélyeztethetné kifejezetten és ténylegesen a védett érdeket[18]; rámutat arra, hogy a dokumentum egyes részeinek nyilvánosságra hozatala lehetséges lehet, miközben más részeket védeni kell; érdeklődéssel veszi tudomásul a Tanács ellen a „munkadokumentum” informális minősítésének gyakori alkalmazása miatt benyújtott keresetet[19];

4. tudomásul veszi, hogy a Bizottsághoz nyújtják be a legtöbb kérelmet a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés iránt (2021-ben 8420 darabot), ezt követi a Tanács (2021-ben 2083 darab), majd a Parlament (2021-ben 499 darab); elismeri, hogy az intézmények válaszadási aránya összességében meglehetősen pozitív (2021-ben a Bizottság esetében 75%, a Tanács esetében 89,5%, a Parlament esetében pedig 95% volt);

5. sajnálja, hogy az intézmények jogi szolgálatai által nyújtott tanácsadásához túlságosan korlátozottan lehet hozzáférni; érdeklődéssel veszi tudomásul, hogy a Bíróság kiemelte, hogy az a kérdés, hogy egy jogi vélemény különösen érzékenynek minősül-e, attól függ,

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/hu/158295
[18] Az EUB T-540/15. számú *Emilio De Capitani kontra Európai Parlament* ügyben 2018. március 22-én hozott ítélete (EU:T:2018:167); az EUB C-39/05 P. és C-52/05. számú *Svédország és Turco kontra Európai Unió Tanácsa* egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítélete (EU:C:2008:374).
[19] A T-163/21. számú *De Capitani kontra Európai Unió Tanácsa* ügyet 2021. május 7-én nyújtották be.

hogy magának a véleménynek a tartalma különösen érzékeny-e, nem pedig attól, hogy a véleményhez kapcsolódó jogalkotási folyamat érzékeny jellegű-e[20];

6. üdvözli, hogy a Frontex egy erre a célra szolgáló weboldalon dokumentum-nyilvántartást hozott létre; megjegyzi azonban, hogy a nyilvántartás nagyon kevés dokumentumot tartalmaz a közös műveletek végrehajtásával kapcsolatban, amely az ügynökség fő tevékenysége; hangsúlyozza, hogy erre az információra szükség van az ügynökség munkájának megértéséhez; támogatja az ombudsman 4/2021/MHZ számú saját kezdeményezésű vizsgálatát követő ajánlását, amely szerint az ügynökségnek proaktívabb megközelítést kellene alkalmaznia az átláthatóság terén, hogy nagyobb elszámoltathatóságot biztosítson a működésével kapcsolatban;

A jogalkotás helyzete

7. rámutat arra, hogy az EUSZ és az EUMSZ hatálybalépésének eredményeként a dokumentumokhoz való hozzáférés joga az EU valamennyi intézményére, szervére és ügynökségére vonatkozik[21]; megjegyzi, hogy a Szerződésekben meghatározott megerősített átláthatósági kötelezettségekre tekintettel az 1049/2001/EK rendelet esetleges felülvizsgálata nem csökkentheti az átláthatóság jelenlegi szintjét; hangsúlyozza az idevágó ítélkezési gyakorlat döntő szerepét abban, hogy a rendeletet az aktuális fejleményeknek megfelelően folyamatosan naprakészen tartsák[22]; rámutat arra, hogy kodifikálni kell az idevágó ítélkezési gyakorlatot, tovább kell erősíteni az átláthatóságot, és biztosítani kell az elszámoltathatóságot az Unión belül;

8. emlékeztet arra, hogy nem a dokumentum hordozója vagy a nyilvántartásba vételének ténye teszi azt egy adott intézmény dokumentumává, hanem az, hogy a tartalma az adott intézmény felelősségi körébe tartozó politikákkal, tevékenységekkel és döntésekkel kapcsolatos ügyre vonatkozik-e;

Ajánlások

9. üdvözli a Bizottság azon szándékát, hogy az „alapértelmezett átláthatóság” alapján növelni kívánja az átláthatóságot az Unión belül; kéri a Bizottságot, hogy ne vegyen fontolóra olyan javaslatokat az 1049/2001/EK rendelet felülvizsgálatára vonatkozóan, amely csökkentené az átláthatóság és a dokumentumokhoz való hozzáférés normáit; sajnálja, hogy a tárgyalások már régóta holtponton vannak, és határozottan sürgeti a Tanácsot és a Bizottságot, hogy a Bizottság 2008-as és 2011-es javaslatai alapján folytassák a tárgyalásokat a többi intézménnyel; megjegyzi, hogy bármilyen reformnak olyan alapvető kérdésekkel kell foglalkoznia, mint a elutasítás indokainak köre, a közérdek vizsgálata, a jogalkotási folyamat átláthatósága és a csoportmentességgel szembeni felszólalás; arra kéri a Tanácsot, az Európai Bizottságot és a Parlamentet, hogy konstruktívan működjenek együtt azzal a végső céllal, hogy az uniós polgárok

[20] A T-252/19. számú *Laurent Pech kontra Európai Unió Tanácsa* ügyben 2021. április 21-én hozott ítéletét (EU:T:2021:203).
[21] Az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése.
[22] Lásd például az EUB T-213/15. számú *Európai Bizottság kontra Patrick Breyer* ügyben 2017. június 18-án hozott ítéletét (EU:C:2017:563), az EUB T-517/19. számú *Homoki Andrea kontra Európai Bizottság* ügyben 2021. szeptember 1-jén hozott ítéletét (EU:T:2021:529), valamint az EUB T-252/19. számú *Laurent Pech kontra Európai Unió Tanácsa* ügyben 2021. április 21-én hozott ítéletét (EU:T:2021:203).

szélesebb körű és jobb hozzáférést kapjanak a dokumentumokhoz;

10. hangsúlyozza a Parlament átláthatósági nyilvántartásának fontosságát, és kéri, hogy vezessék be azt a kötelező követelményt, hogy minden képviselőnek nyilvánosságra kell hoznia a Parlamenten kívüli személyekkel tervezett valamennyi találkozót, amennyiben ezek a találkozók az Európai Parlament jelentésével vagy állásfoglalásával kapcsolatosak;

11. szorgalmazza a személyzeti szabályzat, különösen annak 22. cikke c) pontjának felülvizsgálatát annak érdekében, hogy összhangba kerüljön a visszaélést bejelentő személyekről szóló irányelv előírásaival; ismételten kéri egy különbizottság létrehozását, amelynek feladata az Európai Parlament átláthatóságra, integritásra és korrupcióra vonatkozó szabályaiban tapasztalható esetleges hiányosságok feltárása és reformjavaslatok kidolgozása; emlékeztet arra a kötelezettségvállalására, hogy egy vizsgálóbizottságot állít fel az Európai Parlamentben befolyást vásárolni kívánó nem uniós országok által elkövetett korrupciós ügyek és helytelen lépések kivizsgálására; emlékeztet arra az álláspontjára, hogy a Bizottságnak a lehető leghamarabb javaslatot kell előterjesztenie az uniós intézmények egy új etikai testületének létrehozására;

12. üdvözli az ombudsman arra vonatkozó gyakorlati ajánlásait, hogyan kell rögzíteni a személyzet tagjai által szakmai minőségükben küldött vagy fogadott szöveges és azonnali üzeneteket[23]; elismeri, hogy a munkával kapcsolatos szöveges és azonnali üzenetek a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet értelmében vett „dokumentumok”, és felkéri a többi uniós intézményt, szervet, hivatalt és ügynökséget, hogy szintén ismerjék el ezt; felszólítja a többi uniós intézményt, szervet, hivatalt és ügynökséget, hogy a „dokumentum” fogalmát tágan értelmezzék, ami különösen fontos az információs társadalomban és a kommunikáció új formáinak összefüggésében;

13. felszólítja az uniós intézményeket, hogy a „beépített átláthatóság” politikáját kövessék, és a jogalkotási javaslatokhoz kapcsolódó dokumentumokat proaktív módon, ésszerű határidőn belül és felhasználóbarát módon tegyék közzé; felszólítja az uniós intézményeket, hogy teljes mértékben tegyenek eleget az EUB által a háromoldalú egyeztetések dokumentumaihoz való hozzáférésről szóló T-540/15. számú ügyben hozott ítéletnek[24]; ragaszkodik ahhoz, hogy a Tanácsnak javítania kell a jogalkotás átláthatóságára vonatkozó szabályait és eljárásait, beleértve a jogalkotási dokumentumok hozzáférhetőségét és osztályozását is;

14. üdvözli a Bizottság azon szándékát, hogy új belső iránymutatásokat dolgoz ki az átláthatóságról és a dokumentumokhoz való hozzáférésről, és felkéri a többi intézményt, hogy kövessék ezt a kezdeményezést; arra bátorítja a Bizottságot, hogy gondoskodjon arról, hogy az iránymutatások a „beépített átláthatóság” politikáját vonják maguk után, és tükrözzék a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot és az ombudsman elmúlt években kiadott ajánlásait[25];

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383
[24] Az T-540/15. számú *Emilio De Capitani kontra Európai Parlament* ügyben 2018. március 22-én hozott ítélet (EU:T:2018:167).
[25] Lásd például az európai ombudsman 2142/2018/EWM. számú ügyben hozott határozatát

15. felszólítja a Bizottságot és a többi uniós intézményt, ügynökséget és szervet, hogy proaktívabban tegyenek közzé statisztikákat arról, hogyan kezelik a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket, mivel ezek az információk segítenek az intézmények dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos megközelítésének értékelését;

16. emlékeztet arra, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet haladéktalanul el kell bírálni[26]; aggodalommal jegyzi meg, hogy az ombudsmanhoz számos állampolgári panasz érkezik a kért dokumentumokhoz való hozzáférés megszerzése során tapasztalható rendkívüli késedelmekről; támogatja az ombudsman véleményét, miszerint a késleltetett hozzáférés lényegében a hozzáférés megtagadását jelenti, és hogy az adminisztratív folyamatokat észszerűsíteni kell annak biztosítása érdekében, hogy a polgárok időben hozzáférjenek a dokumentumokhoz; több adatot kér arról, hogy az intézmények betartják-e a határidőket;

17. aggodalommal jegyzi meg, hogy jelenleg a polgárok csak úgy támadhatják meg a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem elutasítását, hogy bírósági eljárást indítanak az intézmény ellen, és/vagy panaszt tesznek az ombudsmannál; felszólítja az uniós intézményeket, szerveket és ügynökségeket, hogy fogadjanak el könnyebben hozzáférhető eljárásokat a hozzáférés megtagadásával kapcsolatos panaszok kezelésére; ebben az összefüggésben azt ajánlja, hogy nevezzenek ki független vezető tisztviselőket, akik képesek arra, hogy indokolatlan késedelem nélkül felülvizsgálják a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmekkel kapcsolatos fellebbezéseket;

°

° °

18. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

(https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/122313), az EUB T-371/20. és T-554/20. számú *Pollinis France kontra Európai Bizottság* egyesített ügyekben 2022. szeptember 14-én hozott ítéletét (EU:T:2022:556), valamint az EUB T-540/15. számú *Emilio De Capitani kontra Európai Parlament* ügyben 2018. március 22-én hozott ítéletét (EU:T:2018:167).

[26] Az 1049/2001/EK rendelet 7. cikke.