Európsky parlament
2019-2024

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

2022/2015(INI)

12.1.2023

NÁVRH SPRÁVY

o prístupe verejnosti k dokumentom – výročná správa za roky 2019 – 2021
(2022/2015(INI))

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajkyňa: Evin Incir

OBSAH

strana

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU 3

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

o prístupe verejnosti k dokumentom – výročná správa za roky 2019 – 2021 (2022/2015(INI))

Európsky parlament,

– so zreteľom na Zmluvu o Európskej únii (ZEÚ), najmä na jej články 1, 9, 10, 11 a 16,

– so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a najmä na jej článok 15,

– so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, najmä na jej články 41 a 42,

– 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 návrh Komisie z 30. apríla 2008 na prijatie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie [COM(2008)0229],

– so zreteľom na návrh Komisie z 21. marca 2011 na prijatie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie [COM(2011)0137],

– so zreteľom na svoju pozíciu z 15. decembra 2011 k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie[2],

– so zreteľom na svoje uznesenie zo 14. septembra 2017 o transparentnosti, zodpovednosti a integrite v inštitúciách EÚ[3],

– so zreteľom na svoje uznesenie zo 17. januára 2019 o strategickom vyšetrovaní ombudsmanky OI/2/2017 týkajúcom sa transparentnosti legislatívnych rokovaní v prípravných orgánoch Rady EÚ[4],

– so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie[5] (smernica o oznamovateľoch),

– so zreteľom na svoje uznesenie z 10. februára 2021 o prístupe verejnosti k dokumentom (článok 122 ods. 7) – výročná správa za roky 2016 – 2018[6],

– so zreteľom na svoje uznesenie zo 16. septembra 2021 o posilnení transparentnosti a

[1] Ú. v. ES L 145, 31.5.2001, s. 43.
[2] Ú. v. EÚ C 168E, 14.6.2013, s. 159.
[3] Ú. v. EÚ C 337, 20.9.2018, s. 120.
[4] Ú. v. EÚ C 411, 27.11.2020, s. 149.
[5] Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019, s. 17.
[6] Ú. v. EÚ C 465, 17.11.2021, s. 54.

integrity v inštitúciách EÚ zriadením nezávislého etického orgánu EÚ[7],

– so zreteľom na svoje uznesenie z 21. októbra 2021 o transparentnosti EÚ pri vývoji, nákupe a distribúcii vakcín proti ochoreniu COVID-19[8],

– so zreteľom na svoje uznesenie zo 16. februára 2022 o výročnej správe o činnosti európskej ombudsmanky za rok 2020[9],

– so zreteľom na správu o konečnom výsledku Konferencie o budúcnosti Európy uverejnenú v máji 2022,

– so zreteľom na svoje rozhodnutie z 18. októbra 2022 o absolutóriu za plnenie rozpočtu Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž za rozpočtový rok 2020[10],

– so zreteľom na svoje uznesenie z 15. decembra 2022 o podozreniach z korupcie zo strany Kataru a širšej potrebe transparentnosti a zodpovednosti v európskych inštitúciách[11],

– so zreteľom na výročné správy európskej ombudsmanky,

– so zreteľom na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ) a Európskeho súdu pre ľudské práva (ESĽP),

– so zreteľom na správy Komisie, Rady a Európskeho parlamentu o uplatňovaní nariadenia (ES) č. 1049/2001 v rokoch 2019, 2020 a 2021,

– so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva[12],

– so zreteľom na článok 54 a článok 122 ods. 7 rokovacieho poriadku,

– so zreteľom na stanovisko Výboru pre ústavné veci,

– so zreteľom na správu Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (A9-0000/2023),

A. keďže v ZEÚ sa stanovuje, že rozhodnutia sa musia prijímať čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanom[13]; keďže v ZFEÚ sa stanovuje, že inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie majú vykonávať svoju prácu čo najotvorenejšie a že občania a obyvatelia musia mať právo na prístup k dokumentom[14]; keďže ide o veľmi dôležité základné

[7] Ú. v. EÚ C 117, 11.3.2022, s. 159.
[8] Ú. v. EÚ C 184, 5.5.2022, s. 99.
[9] Ú. v. EÚ C 342, 6.9.2022, s. 58.
[10] Prijaté texty, P9_TA(2022)0362.
[11] Prijaté texty, P9_TA(2022)0448.
[12] Ú. v. EÚ L 264, 25.9.2006, s. 13.
[13] Článok 10 ods. 3 ZEÚ, vykladá sa so zreteľom na odôvodnenie 13 jej preambuly, jej článok 1 ods. 2 a článok 9.
[14] Článok 15 ZFEÚ.

právo, pretože umožňuje občanom účinne uplatňovať právo kontrolovať prácu EÚ a sledovať rozhodovací proces v rámci EÚ;

B. keďže otvorenosť vytvára dôveru; keďže inštitúcie EÚ sa musia usilovať o čo najvyššie štandardy transparentnosti, zodpovednosti a integrity; keďže otvorenosť a účasť občianskej spoločnosti sú nevyhnutné na podporu dobrej správy v inštitúciách EÚ;

C. keďže v záverečnej správe Konferencie o budúcnosti Európy občania vyjadrili nespokojnosť s nedostatočnou transparentnosťou v rozhodovacom procese EÚ a vyjadrili túžbu po väčšej účasti občanov a zodpovednosti;

D. keďže očakávania občanov, pokiaľ ide o transparentnosť, zodpovednosť a technické riešenia, sa v posledných rokoch vyvíjali; keďže si to môže vyžadovať prijatie nových technických riešení a usmernení;

E. keďže k hlavným témam vyjadreným vo vyšetrovaniach uzavretých ombudsmankou v roku 2021 patrili transparentnosť, zodpovednosť a prístup verejnosti k informáciám a dokumentom (29 %), kultúra služieb (26 %) a riadne využívanie diskrečnej právomoci (18 %)[15];

F. keďže vo veci 1499/2021/SF[16] ombudsmanka zistila, že odmietnutie Rady poskytnúť úplný prístup verejnosti k dokumentom týkajúcim sa legislatívnych rokovaní predstavuje nesprávny úradný postup;

G. keďže reakcia Únie na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 ukázala jej schopnosť konať, ale zároveň poukázala na potrebu zvýšenej transparentnosti v rámci Únie;

H. keďže Parlament prijal svoju pozíciu v prvom čítaní k návrhu Komisie na reformu nariadenia (ES) č. 1049/2001 v decembri 2011; keďže rokovania o tomto nariadení sa od roku 2012 zastavili; keďže EÚ prevzala od nadobudnutia účinnosti nariadenia mnohé nové povinnosti; keďže zvýšená zodpovednosť si vyžaduje zvýšenú transparentnosť s cieľom zachovať dôveryhodnosť a legitimitu EÚ v očiach občanov;

Najnovší vývoj

1. vyjadruje hlboké znepokojenie nad tým, že poslanci, bývalí poslanci a zamestnanci Európskeho parlamentu sa údajne podieľali na korupcii a praní špinavých peňazí a zúčastňovali sa na zločinnom spolčení výmenou za vplyv na rozhodnutia Parlamentu; pripomína význam transparentnosti v boji proti korupcii a pri zabezpečovaní vyvodenia zodpovednosti osôb vykonávajúcich verejné povinnosti; konštatuje, že vysoká úroveň transparentnosti uľahčuje sledovanie činností súvisiacich s rozhodovacím procesom a môže pomôcť pri odhaľovaní trestnej činnosti;

2. so znepokojením konštatuje, že Komisia v roku 2021 v nadväznosti na žiadosť o prístup verejnosti k textovým správam medzi predsedníčkou Komisie a výkonným riaditeľom farmaceutickej spoločnosti o nákupe očkovacej látky proti ochoreniu COVID-19 odmietla tieto textové správy čo i len riadne vyhľadať, a nieto umožniť verejnosti

[15] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/sk/156017, s. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/sk/157727.

prístup k nim; pripomína, že zaevidovanie dokumentu je dôsledkom existencie dokumentu, a nie podmienkou jeho existencie; podporuje zistenie ombudsmanky, že Komisia sa v tejto veci dopustila nesprávneho úradného postupu[17];

3. so znepokojením konštatuje, že bežným problémom, s ktorým sa stretávajú žiadosti o prístup k dokumentom, je odmietnutie prístupu inštitúciami na základe nepodstatných argumentov; opakuje, že inštitúcia, ktorá sa odvoláva na jednu z výnimiek z prístupu, musí objektívne a individuálne posúdiť a preukázať, že ohrozenie chráneného záujmu je predvídateľné a nielen čisto hypotetické, a presne stanoviť, ako by prístup k dokumentu konkrétne a skutočne poškodil chránený záujem[18]; zdôrazňuje, že by sa mohli zverejňovať iba niektoré časti dokumentu, ak treba chrániť iné časti; so záujmom berie na vedomie žalobu podanú proti Rade za časté využívanie neformálneho označenia „pracovný dokument“[19];

4. poznamenáva, že najvyšší počet prvých žiadostí o prístup verejnosti k dokumentom bol doručený Komisii (8 420 v roku 2021), potom nasleduje Rada (2 083 v roku 2021) a Parlament (499 v roku 2021); uznáva, že miera odpovedí inštitúcií je celkovo pomerne pozitívna (v roku 2021 to bolo 75 % v prípade Komisie, 89,5 % v prípade Rady a 95 % v prípade Parlamentu);

5. vyjadruje poľutovanie nad tým, že prístup k poradenstvu príslušných právnych služieb inštitúcií je príliš obmedzený; so záujmom konštatuje, že Súdny dvor zdôraznil, že otázka, či je právne stanovisko mimoriadne citlivé, závisí od toho, či je obsah samotného stanoviska mimoriadne citlivý, a nie od toho, či je citlivý legislatívny proces súvisiaci so stanoviskom[20];

6. víta zriadenie registra dokumentov agentúrou Frontex na osobitnom webovom sídle; konštatuje však, že register obsahuje veľmi málo dokumentov týkajúcich sa vykonávania spoločných operácií, čo je hlavná činnosť agentúry; zdôrazňuje, že tieto informácie sú potrebné na pochopenie činnosti agentúry; podporuje odporúčanie ombudsmanky v nadväznosti na jej vyšetrovanie z vlastného podnetu 4/2021/MHZ, aby agentúra zaujala proaktívnejší prístup k transparentnosti, a to v záujme väčšej zodpovednosti, čo sa týka jej operácií;

Aktuálna situácia v oblasti legislatívy

7. pripomína, že po nadobudnutí platnosti ZEÚ a ZFEÚ sa právo na prístup k dokumentom týka všetkých inštitúcií, orgánov a agentúr EÚ[21]; konštatuje, že vzhľadom na povinnosť zvýšenej transparentnosti stanovenú v zmluvách by žiadna revízia nariadenia (ES) č. 1049/2001 nemala znížiť súčasnú úroveň transparentnosti; zdôrazňuje, že príslušná judikatúra zohráva zásadnú úlohu pri udržiavaní aktuálnosti nariadenia vzhľadom na daný vývoj[22]; zdôrazňuje potrebu kodifikovať príslušnú

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/sk/158295.
[18] Rozsudok SDEÚ z 22. marca 2018, *Emilio De Capitani* proti *Európsky parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167; rozsudok SDEÚ z 1. júla 2008, *Švédsko a Turco* proti *Rada Európskej únie*, spojené veci C-39/05 P a C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Žaloba podaná 7. mája 2021, *De Capitani* proti *Rada Európskej únie*, T-163/21.
[20] Rozsudok z 21. apríla 2021, *Laurent Pech* v. *Rada Európskej únie*, T-252/19, EU:T:2021:203.
[21] Článok 15 ods. 3 ZFEÚ.
[22] Pozri napríklad rozsudok SDEÚ z 18. júla 2017, *Európska komisia* v. *Patrick Breyer*, T-213/15,

judikatúru, ďalej zvyšovať transparentnosť a zabezpečiť zodpovednosť v rámci EÚ;

8. pripomína, že o tom, či ide o dokument konkrétnej inštitúcie nerozhoduje nosič dokumentu ani skutočnosť, že bol zaevidovaný, ale skôr to, či sa jeho obsah týka záležitosti súvisiacej s politikami, činnosťami a rozhodnutiami, ktoré patria do oblasti pôsobnosti tejto inštitúcie;

Odporúčania

9. víta zámer Komisie zvýšiť transparentnosť vnútri EÚ na základe „štandardnej transparentnosti“; nalieha na Komisiu, aby nevzala do úvahy žiadny návrh na revíziu nariadenia (ES) č. 1049/2001, ktorý by znížil normy transparentnosti a prístupu k dokumentom; vyjadruje poľutovanie nad tým, že rokovania sú už dlho pozastavené, a dôrazne vyzýva Radu a Komisiu, aby obnovili rokovania s ostatnými inštitúciami na základe návrhov Komisie z rokov 2008 a 2011; konštatuje, že akákoľvek reforma sa bude musieť zaoberať kľúčovými otázkami, ako je rozsah dôvodov zamietnutia, test verejného záujmu, transparentnosť v legislatívnom procese a nesúhlas s blokovými výnimkami; vyzýva Radu, Komisiu a Parlament, aby konštruktívne pracovali na dosiahnutí konečného cieľa, ktorým je poskytnúť občanom EÚ širší a lepší prístup k dokumentom;

10. zdôrazňuje význam registra transparentnosti Parlamentu a vyzýva na zavedenie povinnej požiadavky, aby všetci poslanci zverejňovali všetky plánované stretnutia s osobami mimo Parlamentu, ak sa tieto stretnutia týkajú správy alebo uznesenia Európskeho parlamentu;

11. požaduje revíziu služobného poriadku, najmä jeho článku 22 písm. c), s cieľom zosúladiť ho s normami smernice o oznamovateľoch; opakuje svoju výzvu, aby sa vytvoril osobitný výbor poverený identifikáciou potenciálnych nedostatkov v pravidlách Európskeho parlamentu týkajúcich sa transparentnosti, integrity a korupcie, ako aj predkladaním návrhov reforiem; pripomína svoje odhodlanie vytvoriť vyšetrovací výbor, ktorý by vyšetril prípady korupcie a nevhodného konania krajín mimo EÚ, ktoré sa snažia získať vplyv v Európskom parlamente; pripomína svoju pozíciu, že Komisia by mala čo najskôr predložiť návrh na zriadenie nového etického orgánu pre inštitúcie EÚ;

12. víta praktické odporúčania ombudsmanky týkajúce sa spôsobu, ako zaznamenávať textové a rýchle správy, ktoré zamestnanci posielajú alebo prijímajú v rámci svojej pracovnej činnosti[23]; uznáva, že textové a rýchle správy súvisiace s prácou sú „dokumenty“ v zmysle nariadenia (ES) č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom, a vyzýva ostatné inštitúcie, orgány, úrady a agentúry EÚ, aby túto skutočnosť uznali; vyzýva ostatné inštitúcie, orgány, úrady a agentúry EÚ, aby používali široký výklad pojmu „dokument“, ktorý má mimoriadny význam

---

EU:C:2017:563; rozsudok SDEÚ z 1. septembra 2021, *Andrea Homoki* v. *Európska komisia*, T-517/19, EU:T:2021:529; a rozsudok SDEÚ z 21. apríla 2021, *Laurent Pech* v. *Rada Európskej únie*, T-252/19, EU:T:2021:203.

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

v informačnej spoločnosti a v kontexte nových foriem komunikácie;

13. vyzýva inštitúcie EÚ, aby zaviedli politiku transparentnosti už v štádiu návrhu a proaktívne zverejňovali dokumenty spojené s legislatívnymi spismi v primeranom časovom rámci a používateľsky ústretovým spôsobom; vyzýva inštitúcie EÚ, aby v plnej miere dodržiavali rozsudok SDEÚ vo veci T-540/15[24] o prístupe k dokumentom trialógu; trvá na tom, že Rada by mala zlepšiť svoje pravidlá a postupy týkajúce sa legislatívnej transparentnosti vrátane prístupnosti a klasifikácie legislatívnych dokumentov;

14. víta zámer Komisie vypracovať nové interné usmernenia o transparentnosti a prístupe k dokumentom a vyzýva ostatné inštitúcie, aby túto iniciatívu sledovali; nabáda Komisiu na zabezpečenie toho, aby usmernenia zahŕňali politiku transparentnosti už v štádiu návrhu a odrážali príslušnú judikatúru a odporúčania ombudsmanky z posledných rokov[25];

15. vyzýva Komisiu a ostatné inštitúcie, agentúry a orgány EÚ, aby zaujali proaktívnejší prístup pri zverejňovaní štatistických údajov o tom, ako vybavujú žiadosti o prístup k dokumentom, pretože tieto informácie by boli nápomocné pri posudzovaní prístupu danej inštitúcie k dokumentom;

16. pripomína, že žiadosť o prístup k dokumentu sa musí bezodkladne spracovať[26]; so znepokojením konštatuje, že ombudsmanka dostáva mnoho sťažností občanov na extrémne oneskorenia pri získavaní prístupu k požadovaným dokumentom; podporuje názor ombudsmanky, že oneskorený prístup sa prakticky rovná znemožneniu prístupu a že administratívne postupy by sa mali zjednodušiť, aby sa občanom zaručil včasný prístup k dokumentom; požaduje viac údajov o tom, ako inštitúcie dodržiavajú lehoty;

17. so znepokojením konštatuje, že v súčasnosti môžu občania napadnúť zamietnutie žiadosti o prístup k dokumentom len tak, že proti inštitúcii podajú žalobu a/alebo predložia sťažnosť ombudsmanke; vyzýva inštitúcie, orgány a agentúry EÚ, aby prijali jednoduchšie postupy pri vybavovaní sťažností na zamietnutie prístupu; v tejto súvislosti odporúča vymenovať nezávislých vyšších úradníkov, ktorí by dokázali bez zbytočného odkladu preskúmať odvolania týkajúce sa žiadostí o prístup k dokumentom;

°

° °

[24] Rozsudok z 22. marca 2018, *Emilio De Capitani* proti *Európsky parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Pozri napríklad rozhodnutie európskej ombudsmanky vo veci 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/sk/122313); rozsudok SDEÚ zo 14. septembra 2022, *Pollinis France*/*Európska komisia*, spojené veci T-371/20 a T-554/20, EU:T:2022:556; a rozsudok SDEÚ z 22. marca 2018, *Emilio De Capitani* proti *Európsky parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Nariadenie (ES) č. 1049/2001, článok 7.

18. poveruje svoju predsedníčku, aby postúpila toto uznesenie Rade a Komisii.