**Evropski parlament**
2019-2024

*Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve*

**2022/2015(INI)**

12.1.2023

# OSNUTEK POROČILA

o dostopu javnosti do dokumentov – letno poročilo za leta 2019–2021
(2022/2015(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Evin Incir

## VSEBINA

**Stran**

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....3

# PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

**o dostopu javnosti do dokumentov – letno poročilo za leta 2019–2021**
**(2022/2015(INI))**

*Evropski parlament*,

– ob upoštevanju Pogodbe o Evropski uniji (PEU), zlasti členov 1, 9, 10, 11 in 16,

– ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti člena 15,

– ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti členov 41 in 42,

– ob upoštevanju Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije[1],

– ob upoštevanju predloga Komisije z dne 30. aprila 2008 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (COM(2008)0229),

– ob upoštevanju predloga Komisije z dne 21. marca 2011 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (COM(2011)0137),

– ob upoštevanju svojega stališča z dne 15. decembra 2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije[2],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 14. septembra 2017 o preglednosti, odgovornosti in integriteti v institucijah EU[3],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 17. januarja 2019 o strateški preiskavi varuhinje človekovih pravic št. OI/2/2017 o preglednosti zakonodajnih razprav v pripravljalnih telesih Sveta EU[4],

– ob upoštevanju Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije[5] (direktiva o zaščiti žvižgačev),

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 10. februarja 2021 o dostopu javnosti do dokumentov (člen 122(7)) – letno poročilo za leta 2016–2018[6],

[1] UL L 145, 31.5.2001, str. 43.
[2] UL C 168E, 14. 6.2013, str. 159.
[3] UL C 337, 20.9.2018, str. 120.
[4] UL C 411, 27.11.2020, str. 149.
[5] UL L 305, 26.11.2019, str. 17.
[6] UL C 465, 17.11.2021, str. 54.

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 16. septembra 2021 o ustanovitvi neodvisnega organa EU za etiko, da bi povečali preglednost in integriteto v institucijah EU[7],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 21. oktobra 2021 o preglednosti EU pri razvoju, nakupu in distribuciji cepiv proti covidu-19[8],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 16. februarja 2022 o letnem poročilu o dejavnostih evropske varuhinje človekovih pravic za leto 2020[9],

– ob upoštevanju poročila o končnem izidu Konference o prihodnosti Evrope, ki je bilo objavljeno maja 2022,

– ob upoštevanju svojega sklepa z dne 18. oktobra 2022 o razrešnici glede izvrševanja proračuna Evropske agencije za mejno in obalno stražo za proračunsko leto 2020[10],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 15. decembra 2022 o sumu korupcije z izvorom iz Katarja in širši potrebi po preglednosti in odgovornosti v evropskih institucijah[11],

– ob upoštevanju letnih poročil evropske varuhinje človekovih pravic,

– ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice,

– ob upoštevanju poročil Komisije, Sveta in Parlamenta za leta 2019, 2020 in 2021 o uporabi Uredbe (ES) št. 1049/2001,

– ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti[12],

– ob upoštevanju člena 54 in 122(7) Poslovnika,

– ob upoštevanju mnenja Odbora za ustavne zadeve,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A9-0000/2023),

A. ker PEU določa, da se odločitve sprejemajo kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani[13]; ker PDEU določa, da institucije, organi, uradi in agencije Unije pri svojem delu kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja in da imajo vsi državljani in prebivalci pravico dostopa do dokumentov[14]; ker je to zelo pomembna temeljna pravica, saj državljanom omogoča, da učinkovito uveljavljajo svojo pravico do

[7] UL C 117, 11.3.2022, str. 159.
[8] UL C 184, 5.5.2022, str. 99.
[9] UL C 342, 6.9.2022, str. 58.
[10] Sprejeta besedila, P9_TA(2022)0362.
[11] Sprejeta besedila, P9_TA(2022)0448.
[12] UL L 264, 25.9.2006, str. 13.
[13] Člen 10(3) PEU, upoštevajte trinajsto uvodno izjavo iz preambule ter člena 1(2) in 9.
[14] Člen 15 PDEU.

nadzora nad delom EU in spremljajo postopek odločanja v EU;

B. ker odprtost gradi zaupanje; ker si morajo institucije EU prizadevati doseči čim višje standarde preglednosti, odgovornosti in integritete; ker sta odprtost in udeležba civilne družbe nepogrešljivi za spodbujanje dobrega upravljanja institucij EU;

C. ker so državljani v končnem poročilu Konference o prihodnosti Evrope izrazili nezadovoljstvo zaradi premajhne preglednosti pri odločanju EU ter izrazili željo po večji vključenosti in odgovornosti državljanov;

D. ker so se pričakovanja državljanov glede preglednosti, odgovornosti in tehničnih rešitev v zadnjih letih povečala; ker bo zaradi tega morda treba sprejeti nove tehnične rešitve in smernice;

E. ker so bila v preiskavah, ki jih je varuhinja človekovih pravic zaključila leta 2021, poudarjena naslednja glavna vprašanja: preglednost, odgovornost in dostop javnosti do informacij in dokumentov (29 %), storitvena kultura (26 %) ter ustrezna uporaba diskrecijskih pravic (18 %)[15];

F. ker je varuhinja človekovih pravic v zadevi 1499/2021/SF[16] ugotovila, da je odločitev Sveta, da zavrne popoln dostop javnosti do dokumentov, povezanih z zakonodajnimi pogajanji, pomenila nepravilnost;

G. ker je odziv Unije na krizo zaradi covida-19 pokazal, da je sposobna ukrepati, pokazal pa je tudi, da je v Uniji treba povečati preglednost;

H. ker je Parlament decembra 2011 sprejel stališče v prvi obravnavi o predlogu Komisije za reformo Uredbe (ES) št. 1049/2011; ker so pogajanja o tej uredbi že od leta 2012 na mrtvi točki; ker je EU od začetka veljavnosti uredbe prevzela številne nove odgovornosti; ker večja odgovornost zahteva večjo preglednost, da bi ohranili verodostojnost in legitimnost EU v očeh državljanov;

***Nedavni razvoj dogodkov***

***1.*** je zelo zaskrbljen, ker naj bi poslanci, nekdanji poslanci in uslužbenci Evropskega parlamenta sodelovali v hudodelski združbi ter bili vpleteni v korupcijo in pranje denarja v zameno za vpliv na odločitve Parlamenta; opozarja, da ima preglednost pomembno vlogo v boju proti korupciji in pri zagotavljanju odgovornosti oseb, ki opravljajo javne naloge; ugotavlja, da visoka raven preglednosti olajšuje spremljanje dejavnosti, povezanih s postopkom odločanja, in lahko pomaga pri razkrivanju kriminalnih dejavnosti;

2. z zaskrbljenostjo ugotavlja, da Komisija leta 2021, potem ko je dobila prošnjo za dostop javnosti do besedilnih sporočil v zvezi z nakupom cepiva proti covidu-19, izmenjanih med predsednico Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtske družbe, teh sporočil niti ni resno iskala, kaj šele, da bi javnosti omogočila dostop do njih; opozarja, da je registracija dokumenta posledica obstoja dokumenta in ne pogoj za njegov obstoj;

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

podpira ugotovitev varuhinje človekovih pravic, da je Komisija v tej zadevi storila nepravilnost[17];

3. z zaskrbljenostjo ugotavlja, da je pogosta težava pri prošnjah za dostop do dokumentov ta, da ga institucije zavračajo na podlagi nebistvenih argumentov; ponovno poudarja, da mora institucija, ki se sklicuje na eno od izjem pri dostopu, pripraviti objektivno in posamično oceno ter pokazati, da je za varovani interes tveganje predvidljivo in ne le hipotetično, ter pojasniti, kako bi lahko dostop do dokumenta konkretno in dejansko posegel v varovani interes[18]; izpostavlja, da bi bilo mogoče nekatere dele dokumenta razkriti, preostale pa zaščititi; z zanimanjem opozarja na tožbo, vloženo zoper Svet zaradi pogoste uporabe neformalne oznake „delovni dokument“[19];

4. ugotavlja, da Komisija prejme največje število začetnih prošenj za dostop javnosti do dokumentov (8420 v letu 2021), sledita Svet (2083 v letu 2021) in Parlament (499 v letu 2021); priznava, da je odzivnost institucij na splošno zelo pozitivna (leta 2021 je znašala 75 % za Komisijo, 89,5 % za Svet in 95 % za Parlament);

5. obžaluje, da je dostop do svetovanja pravnih služb institucij preveč omejen; z zanimanjem ugotavlja, da je Sodišče Evropske unije poudarilo, da je vprašanje, ali je pravno mnenje posebej občutljivo, odvisno od tega, ali je posebej občutljiva njegova vsebina, ne pa zakonodajni postopek, povezan z njim[20];

6. pozdravlja, da je agencija Frontex na namenskem spletnem mestu objavila register dokumentov; vendar ugotavlja, da register vsebuje zelo malo dokumentov o izvajanju skupnih operacij, kar je osrednja dejavnost agencije; poudarja, da so te informacije potrebne za razumevanje dela agencije; podpira priporočilo varuhinje človekovih pravic, ki je po preiskavi na lastno pobudo 4/2021/MHZ agencijo pozvala, naj bolj proaktivno pristopi k preglednosti, da bi zagotovila večjo odgovornost za svoje operacije;

***Stanje na področju zakonodaje***

7. opozarja, da od začetka veljavnosti PEU in PDEU za vse institucije, organe in agencije EU velja pravica dostopa do dokumentov[21]; ugotavlja, da morebitna revizija Uredbe (ES) št. 1049/2001 zaradi strožjih obveznosti glede preglednosti, ki so bile določene v teh pogodbah, ne bi smela zmanjšati sedanje ravni preglednosti; poudarja, da ima ustrezna sodna praksa ključno vlogo pri prilagajanju uredbe trenutnemu dogajanju[22]; poudarja, da je treba kodificirati ustrezno sodno prakso, dodatno povečati preglednost in

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/sl/decision/sl/158295.
[18] Sodba Sodišča Evropske unije z dne 22. marca 2018, *Emilio De Capitani* proti *Evropskemu parlamentu*, T-540/15, EU:T:2018:167; sodba Sodišča Evropske unije z dne 1. julija 2008, *Švedska in Turco* proti *Svetu Evropske unije*, združeni zadevi C-39/05 P in C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Tožba, vložena 7. maja 2021, *De Capitani* proti *Svetu Evropske unije*, T-163/21.
[20] Sodba z dne 21. aprila 2021, *Laurent Pech* proti *Svetu Evropske unije*, T-252/19, EU:T:2021:203.
[21] Člen 15(3) PDEU.
[22] Glej na primer sodbo Sodišča Evropske unije z dne 18. julija 2017, *Evropska komisija* proti *Patricku Breyerju*, T-213/15, EU:C:2017:563; sodbo Sodišča Evropske unije z dne 1. septembra 2021, *Andrea Homoki* proti *Evropski komisiji*, T-517/19, EU:T:2021:529, in sodbo Sodišča Evropske unije z dne 21. aprila 2021, *Laurent Pech* proti *Svetu Evropske unije*, T-252/19, EU:T:2021:203.

zagotoviti odgovornost v EU;

8. opozarja, da nista medij dokumenta ali dejstvo, da je bil ta dokument registriran, tista, zaradi katerih se neko besedilo šteje za dokument določene institucije, temveč to, ali se njegova vsebina nanaša na zadeve, povezane s politikami, dejavnostmi in odločitvami, ki spadajo na področje pristojnosti te institucije;

***Priporočila***

9. pozdravlja namero Komisije, da poveča preglednost v EU na podlagi „privzete preglednosti“; poziva Komisijo, naj ne obravnava nobenega predloga za revizijo Uredbe (ES) št. 1049/2001, ki bi zniževal standarde glede preglednosti in dostopa do dokumentov; obžaluje, da so pogajanja že dolgo na mrtvi točki, ter odločno poziva Svet in Komisijo, naj na podlagi predlogov Komisije iz let 2008 in 2011 obnovita pogajanja z drugimi institucijami; ugotavlja, da bo morala vsaka reforma obravnavati ključna vprašanja, kot so obseg razlogov za zavrnitev, preizkus javnega interesa, preglednost v zakonodajnem postopku in nasprotovanje skupinskim izjemam; poziva Svet, Komisijo in Parlament, naj konstruktivno sodelujejo, s končnim ciljem državljanom EU omogočiti širši in boljši dostop do dokumentov EU;

10. poudarja pomen registra Parlamenta za preglednost ter poziva k uvedbi obvezne zahteve za vse poslance, da javno objavijo vsa načrtovana srečanja z osebami, ki niso zaposlene v Parlamentu, kadar se ta srečanja nanašajo na poročilo ali resolucijo Evropskega parlamenta;

11. poziva k reviziji kadrovskih predpisov, zlasti člena 22(c), da bi jih uskladili s standardi direktive o žvižgačih; ponovno poziva k ustanovitvi posebnega odbora, ki bo poiskal morebitne pomanjkljivosti v pravilih Evropskega parlamenta o preglednosti, integriteti in korupciji ter pripravil predloge za reforme; ponovno poudarja, da se zavzema za ustanovitev preiskovalnega odbora, ki bi preiskoval korupcijo in neprimerna dejanja tretjih držav, ki želijo pridobiti vpliv v Evropskem parlamentu; opozarja na svoje stališče, da bi morala Komisija čim prej pripraviti predlog za ustanovitev novega organa za etiko v institucijah EU;

12. pozdravlja praktična priporočila varuhinje človekovih pravic o tem, kako evidentirati besedilna in takojšnja sporočila, ki jih uslužbenci pošiljajo ali prejemajo v okviru svojih službenih dejavnosti[23]; priznava, da so besedilna in takojšnja sporočila, povezana z delom, „dokumenti“ v smislu Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov, in poziva druge institucije, organe, urade in agencije EU, naj to prav tako priznajo; poziva druge institucije, organe, urade in agencije EU, naj uporabljajo široko razlago pojma „dokument“, kar je še posebej pomembno v informacijski družbi in zaradi novih oblik komuniciranja;

13. poziva institucije EU, naj izvajajo politiko „vgrajene preglednosti“ in proaktivno, v razumnem roku in na uporabniku prijazen način objavljajo dokumente, povezane z zakonodajnimi zadevami; poziva institucije EU, naj v celoti spoštujejo sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi T-540/15[24] o dostopu do dokumentov s trialogov; vztraja, da bi

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/sl/doc/correspondence/sl/158383.
[24] Sodba z dne 22. marca 2018, *Emilio De Capitani* proti *Evropskemu parlamentu*, T-540/15, EU:T:2018:167.

moral Svet izboljšati svoja pravila in postopke o zakonodajni preglednosti, vključno z dostopnostjo in razvrščanjem zakonodajnih dokumentov;

14. pozdravlja namero Komisije, da pripravi nove notranje smernice o preglednosti in dostopu do dokumentov, ter poziva druge institucije, naj sledijo tej pobudi; spodbuja Komisijo, naj zagotovi, da bodo smernice vključevale politiko „vgrajene preglednosti“ ter odražale ustrezno sodno prakso in priporočila varuhinje človekovih pravic iz zadnjih let[25];

15. poziva Komisijo ter druge institucije, agencije in organe EU, naj bodo bolj proaktivni pri objavljanju statističnih podatkov o tem, kako obravnavajo prošnje za dostop do dokumentov, saj lahko ti podatki pomagajo oceniti pristop institucij k temu vprašanju;

16. opozarja, da se prošnja za dostop do dokumenta obravnava takoj[26]; z zaskrbljenostjo ugotavlja, da varuhinja človekovih pravic prejema številne pritožbe državljanov zaradi izjemnih zamud pri pridobivanju dostopa do zahtevanih dokumentov; podpira stališče varuhinje človekovih pravic, da je zapozneli dostop dejansko zavrnjen dostop in da bi bilo treba poenostaviti upravne postopke, da bi državljanom zagotovili pravočasen dostop do dokumentov; poziva, naj se zagotovi več podatkov o tem, kako institucije spoštujejo roke;

17. z zaskrbljenostjo ugotavlja, da lahko državljani trenutno izpodbijajo odločbo o zavrnitvi prošnje za dostop do dokumentov le tako, da sprožijo sodni postopek proti instituciji in/ali vložijo pritožbo pri varuhinji človekovih pravic; poziva institucije, organe in agencije EU, naj sprejmejo dostopnejše postopke za obravnavo pritožb proti zavrnitvi dostopa; v zvezi s tem priporoča, naj se imenujejo neodvisni, visoki uradniki, ki bodo lahko brez nepotrebnega odlašanja obravnavali pritožbe v zvezi s prošnjami za dostop do dokumentov;

°

° °

18. naroči svoji predsednici, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji.

[25] Glej na primer odločbo evropske varuhinje človekovih pravic v zadevi 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/sl/decision/sl/122313); sodbo Sodišča Evropske unije z dne 14. septembra 2022, *Pollinis France* proti *Evropski komisiji*, združeni zadevi T-371/20 in T-554/20, EU:T:2022:556, in sodbo Sodišča Evropske unije z dne 22. marca 2018, *Emilio De Capitani* proti *Evropskemu parlamentu*, T-540/15, EU:T:2018:167.

[26] Uredba (ES) št. 1049/2001, člen 7.