Europski parlament
2024-2029

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

2025/2137(INI)

15.10.2025

NACRT IZVJEŠĆA

o javnom pristupu dokumentima – izvješće za razdoblje 2022. – 2024.
(2025/2137(INI))

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

Izvjestiteljica: Veronika Cifrová Ostrihoňová

SADRŽAJ

Stranica

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽENJE 8

PRILOG: PRIJAVA PRIMLJENIH INFORMACIJA 9

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o javnom pristupu dokumentima – izvješće za razdoblje 2022. – 2024.

(2025/2137(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 (Povelja), a 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 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji je donijela Komisija 30. travnja 2008. (COM(2008)0229),

– uzimajući u obzir Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji je donijela Komisija 21. ožujka 2011. (COM(2011)0137),

– uzimajući u obzir svoje stajalište u prvom čitanju od 15. prosinca 2011. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije[2],

– uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 11. veljače 2025. naslovljenu „Program rada Komisije za 2025.” (COM(2025)0045) i njezine priloge te iskazanu namjeru povlačenja prijedloga COM(2011)0137 i COM(2008)0229 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije,

– uzimajući u obzir Odluku Komisije (EU) 2024/3080 od 4. prosinca 2024. o utvrđivanju Poslovnika Komisije i izmjeni Odluke C(2000) 3614[3],

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 14. rujna 2017. o transparentnosti, odgovornosti i integritetu u institucijama EU-a[4],

[1] SL L 145, 31.5.2001., str. 43., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] SL C 168 E, 14.6.2013., str. 159.
[3] SL L 2024/3080, 5.12.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.
[4] SL C 337, 20.9.2018., str. 120.

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

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 10. veljače 2021. o javnom pristupu dokumentima[6],

– uzimajući u obzir izvješća i odluke Europskog ombudsmana, osobito posebno izvješće OI/2/2022/OAM[7] i odluku u predmetu 1316/2021/MIG[8],

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

– uzimajući u obzir presudu Suda Europske unije od 14. svibnja 2025. u predmetu T-36/23, Stevi i The New York Times / Komisija[9],

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 13. srpnja 2023. o javnom pristupu dokumentima – godišnje izvješće za 2019., 2020. i 2021.[10],

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 14. ožujka 2024. o vremenu koje je Komisiji potrebno da obradi zahtjeve za javni pristup dokumentima[11],

– uzimajući u obzir članak 122. stavak 7. i članak 149. Poslovnika,

– uzimajući u obzir članak 55. Poslovnika,

– uzimajući u obzir izvješće Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (A10-0000/2025),

A. budući da se Ugovorima EU-a svakom građaninu jamči pravo na demokratsko sudjelovanje i transparentno donošenje odluka, čime se od institucija zahtijeva da javnosti omoguće pristup dokumentima; budući da to temeljno pravo na pristup dokumentima, zaštićeno Ugovorima i Poveljom, omogućuje učinkovit građanski nadzor[12]; budući da je Sud EU-a potvrdio da je javni pristup dokumentima ključan dio participativne demokracije;

B. budući da je Sud EU-a naglasio da je javni nadzor nad zakonodavnim informacijama presudan za demokraciju i da građanima omogućuje učinkovito ostvarivanje njihovih demokratskih prava;

---

[5] SL L 305, 26.11.2019., str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] SL C 465, 17.11.2021., str. 54.
[7] Europski ombudsman, „Posebno izvješće Europskog ombudsmana o svojoj strateškoj istrazi o vremenu koje je Europskoj komisiji potrebno za rješavanje zahtjeva za javni pristup dokumentima (OI/2/2022/OAM)”, 21. rujna 2023.
[8] Europski ombudsman, „Odluka Europske komisije o odbijanju javnog pristupa tekstualnim porukama koje su razmijenili predsjednica Komisije i glavni izvršni direktor farmaceutskog društva o kupnji cjepiva protiv bolesti COVID-19 (predmet 1316/2021/MIG)”, 12. srpnja 2022.
[9] Presuda Općeg suda od 14. svibnja 2025., Stevi i The New York Times / Komisija, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] SL C, C/2024/4014, 17.7.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] SL C, C/2024/6560, 12.11.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] Članak 10. stavak 3. UEU-a, u vezi s uvodnom izjavom 13. Preambule te njezinim člankom 1. stavkom 2. i člankom 9., kao i članak 15. UFEU-a.

C. budući da građani legitimno očekuju transparentnost, učinkovitost i odgovornost javnih tijela, a institucije, tijela, uredi i agencije EU-a trebali bi na jasan i razumljiv način odgovoriti na ta očekivanja;

D. budući da je pristup pouzdanim i točnim informacijama ključan za zaštitu od pogrešnih informacija i učinkovitu borbu protiv širenja dezinformacija;

E. budući da su u strateškoj istrazi Europskog ombudsmana navedenoj u posebnom izvješću OI/2/2022/OAM otkrivena sustavna i znatna kašnjenja Komisije, posebno pri obradi ponovnih zahtjeva (zahtjevi podnositelja da Komisija preispita svoj prvobitni odgovor) nakon prvobitnog odbijanja pristupa građana dokumentima;

F. budući da je u svibnju 2021. jedan novinar zatražio pristup dokumentima, uključujući tekstualne poruke između predsjednice Komisije i društva Pfizer, ali je Komisija izjavila da na temelju internih pravila o registraciji ne posjeduje takvu evidenciju; budući da je Europski ombudsman utvrdio da je taj odgovor neprimjeren te je preporučio ponovno pretraživanje u skladu s obvezama u pogledu javnog pristupa na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001;

G. budući da je Komisija u komunikaciji o svojem programu rada za 2025. izrazila namjeru povlačenja prijedloga COM(2011)0137 i COM(2008)0229 – oba usmjerena na izmjenu Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima – pri čemu je navela nepostojanje ikakvog predvidivog dogovora nakon godina zakonodavnog zastoja koji traje od 2011.;

Godišnja izvješća o javnom pristupu dokumentima

1. napominje da je Komisija 2024. izmijenila svoj okvir za transparentnost donošenjem revidiranog Poslovnika, čime su pojašnjena pravila o javnom pristupu dokumentima u skladu s Uredbom (EZ) br. 1049/2001;

2. primjećuje da je Komisija 2024. zaprimila 6 938 početnih zahtjeva za pristup dokumentima i 641 ponovni zahtjev, što je povećanje od 7 % u odnosu na 2023. godinu[13];

3. ističe činjenicu da je do 31. prosinca 2024. javni registar dokumenata Parlamenta sadržavao 918 803 upućivanja (porast u odnosu na 898 267 na kraju 2023.); napominje da je ukupna stopa pozitivnih odgovora ostala visoka i da je iznosila 91 %, pri čemu su zahtjevi u prosjeku obrađivani u roku od oko devet radnih dana[14];

Najnoviji razvoj događaja

4. naglašava da bi, čak i ako se određene informacije moraju uskratiti, trebalo razmotriti djelomično otkrivanje, ako je i izvedivo i poželjno, u kontekstu prevladavajućeg javnog interesa u pogledu transparentnosti, koji obuhvaća načela dobrog upravljanja, institucijske učinkovitosti, demokratske odgovornosti i pojačanog građanskog angažmana u donošenju politika;

[13] Izvješće Komisije o primjeni Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije u 2024. (COM(2025)0239).
[14] Europski parlament, „Javni pristup dokumentima tijekom 2024. – Godišnje izvješće Europskog parlamenta”, Glavna uprava Predsjedništva, Odjel za transparentnost, svibanj 2025.

5. izražava zabrinutost zbog stalne i raširene prekomjerne klasifikacije službenih dokumenata u institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a; ponavlja svoj dugogodišnji poziv, kako je navedeno u njegovim prethodnim rezolucijama o javnom pristupu dokumentima, na uspostavu jasnih, dosljednih i pravno obvezujućih pravila kojima se uređuje klasifikacija i deklasifikacija dokumenata;

6. žali zbog toga što Komisija i Vijeće i dalje ne poduzimaju smislene daljnje mjere kao odgovor na te preporuke;

7. prima na znanje da je istraga Europskog ombudsmana opisana u posebnom izvješću OI/2/2022/OAM otkrila obrazac sustavnih kašnjenja Komisije u odgovaranju na ponovne zahtjeve, pri čemu je utvrđeno da strukturni nedostaci, nedovoljna sredstva i neučinkovita komunikacija u konačnici odvraćaju pojedince od ostvarivanja prava na pristup;

8. poziva Komisiju da osigura da se svi budući zakonodavni prijedlozi temelje na pouzdanim i provjerljivim podacima koji jasno pokazuju njihovu nužnost, proporcionalnost i očekivanu učinkovitost; nadalje, potiče Komisiju da osigura potpunu transparentnost pri odabiru dionika s kojima se provode savjetovanja tijekom pripreme zakonodavnih prijedloga;

9. žali zbog toga što u Vijeću i dalje postoje nedostaci u pogledu transparentnosti; sa zabrinutošću prima na znanje zaključke o odbijanju pristupa dokumentima u okviru trijaloga; žali zbog toga što nedavne analize i dalje ukazuju na nedostatak proaktivnih praksi objavljivanja i registracije;

10. pozdravlja presudu Suda Europske unije u predmetu Stevi i The New York Times / Komisija kao važan doprinos onom dijelu sudske prakse kojim se potiču transparentne prakse u institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a; napominje da se u toj presudi ističe dužnost proaktivnog zadržavanja dokumentacije kako bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje prava na pristup; međutim, žali zbog toga što je Sud odlučio da neće ponovno tumačiti Uredbu (EZ) br. 1049/2001 u svjetlu modernih komunikacijskih metoda i obveza u pogledu transparentnosti koje se mijenjaju;

Preporuke

11. prima na znanje donošenje revidiranih internih pravila Komisije o pristupu dokumentima te činjenicu da su postavljena pitanja o njihovoj usklađenosti s Poveljom, UEU-om, UFEU-om i Uredbom (EZ) br. 1049/2001; naglašava da je pristup dokumentima temeljno pravo u skladu s pravom EU-a, ključno za jamčenje transparentnosti, demokratske odgovornosti i smislenog sudjelovanja građana; poziva Komisiju da preispita ta pravila u svjetlu relevantne sudske prakse i da ih po potrebi pojasni ili prilagodi kako bi se postigla najviša razina transparentnosti;

12. prima na znanje da je Komisija povukla svoje prijedloge iz 2008. i 2011. za reviziju Uredbe (EZ) br. 1049/2001; žali zbog te odluke da se oni povuku nakon godina zastoja bez jasnog plana, vremenskog okvira ili smislenog savjetovanja, čime se gubi ključna prilika za modernizaciju postojećeg i zastarjelog okvira; poziva Komisiju da podnese ažuriran prijedlog kojim se iznimke ograničavaju na strogo nužne slučajeve te se utvrđuje novi standard EU-a za otvorenost i javni pristup dokumentima;

13. preporučuje hitno rješavanje problema sustavnih kašnjenja u obradi ponovnih zahtjeva poboljšanjem unutarnjih postupaka, dodjelom dostatnih sredstava i osiguravanjem pravodobne i transparentne komunikacije s podnositeljima zahtjeva kako bi se ispunile pravne obveze te poduprlo povjerenje i sudjelovanje javnosti;

14. naglašava da transparentnost i pristup dokumentima koji su u posjedu institucija, tijela, ureda i agencija EU-a moraju biti pravilo i da se iznimke od tog pravila moraju strogo tumačiti, uzimajući u obzir prevladavajući javni interes za objavljivanje kako bi se omogućio javni nadzor;

15. naglašava da građani zbog toga što ne znaju postoje li uopće dokumenti mogu biti uskraćeni u ostvarivanju svojeg prava na traženje pristupa; naglašava da je osiguravanje mogućnosti građanima da razumiju i detaljno prate zakonodavni proces te da u njemu sudjeluju pravni zahtjev utvrđen u Ugovorima i Povelji te osnovni zahtjev u pogledu demokratskog nadzora i demokracije u cjelini;

°

° °

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

OBRAZLOŽENJE

Cilj je ovog izvješća ponovno potvrditi da je pristup dokumentima temeljno pravo svakog građanina u skladu s Ugovorima, Poveljom o temeljnim pravima i okvirom Unije za pristup dokumentima te ojačati kulturu transparentnosti koja u političke procese i javni diskurs unosi element pravednosti. U izvješću se procjenjuju nedavni događaji i utvrđuju postojeći nedostaci, odnosno sustavna kašnjenja, prekomjerna klasifikacija, neujednačeno proaktivno objavljivanje i nesigurnost.

Na toj se osnovi u izvješću promiče moderan pristup usmjeren na građane u okviru kojega se otkrivanje informacija smatra pravilom, a tajnost iznimkom. Osim toga cilj je izvješća također osigurati pravodobne i dobro obrazložene odluke o zahtjevima, zajamčiti rani i učinkovit pristup zakonodavnim dokumentima, dokumentima o trijalogu i dokumentima međunarodnih sporazuma i poboljšati proaktivne registre. Njime se nastoji osigurati jednako postupanje prema dionicima, omogućiti informirano sudjelovanje i ojačati demokratska odgovornost u svim europskim institucijama, tijelima, uredima i agencijama.

PRILOG: PRIJAVA PRIMLJENIH INFORMACIJA

U skladu s člankom 8. Priloga I. Poslovniku, izvjestiteljica izjavljuje da je u svoje izvješće uključila informacije o pitanjima koja se odnose na temu dosjea koje je, za potrebe pripreme nacrta izvješća, primila od sljedećih predstavnika interesnih skupina obuhvaćenih područjem primjene Međuinstitucijskog sporazuma o obveznom registru transparentnosti[1] ili sljedećih predstavnika javnih tijela trećih zemalja, uključujući njihove diplomatske misije i veleposlanstva:

1. Predstavnici interesnih skupina obuhvaćeni područjem primjene Međuinstitucijskog sporazuma o obveznom registru transparentnosti
Access Info Europe

Navedeni popis sastavljen je pod isključivom odgovornošću izvjestiteljice.

Ako su fizičke osobe na popisu navedene imenom, funkcijom ili imenom i funkcijom, izvjestiteljica izjavljuje da je tim fizičkim osobama dostavila Obavijest Europskog parlamenta o zaštiti podataka br. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), u kojoj se navode uvjeti za obradu njihovih osobnih podataka i prava povezana s tom obradom.

[1] Međuinstitucijski sporazum od 20. svibnja 2021. Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o obveznom registru transparentnosti (SL L 207, 11.6.2021., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).