Evropski parlament
2024-2029

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

2025/2137(INI)

15.10.2025

OSNUTEK POROČILA

o dostopu javnosti do dokumentov – poročilo za obdobje 2022–2024
(2025/2137(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Veronika Cifrová Ostrihoňová

VSEBINA

Stran

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽITEV 8

PRILOGA: IZJAVA O PRISPEVKIH 9

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o dostopu javnosti do dokumentov – poročilo za obdobje 2022–2024

(2025/2137(INI))

Evropski parlament,

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

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

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

– ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta 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 sporočila Komisije z dne 11. februarja 2025 o delovnem programu Komisije za leto 2025 (COM(2025)0045) in prilog k njemu ter v tem sporočilu izražene namere Komisije, da umakne predloga COM(2011)0137 in COM(2008)0229 o spremembi Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije,

– ob upoštevanju Sklepa Komisije (EU) 2024/3080 z dne 4. decembra 2024 o določitvi poslovnika Komisije in spremembi Sklepa C(2000) 3614[3],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 14. septembra 2017 o preglednosti, odgovornosti in integriteti v institucijah EU[4],

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

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

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 10. februarja 2021 o dostopu javnosti do dokumentov[6],

– ob upoštevanju poročil in sklepov Evropskega varuha človekovih pravic, zlasti posebnega poročila OI/2/2022/OAM[7] in odločbe v zadevi 1316/2021/MIG[8],

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

– ob upoštevanju sodbe Sodišča Evropske unije z dne 14. maja 2025 v zadevi T-36/23, Stevi in The New York Times proti Komisiji[9],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 13. julija 2023 o dostopu javnosti do dokumentov – letno poročilo za leta 2019–2021[10],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 14. marca 2024 o času, ki ga Evropska komisija potrebuje za obravnavo zahtev za dostop javnosti do dokumentov[11],

– ob upoštevanju členov 122(7) in 149 Poslovnika,

– ob upoštevanju člena 55 Poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A10-0000/2025),

A. ker Pogodbi EU vsakemu državljanu zagotavljata pravico do demokratične udeležbe in preglednega odločanja, kar od institucij zahteva, da javnosti omogočijo dostop do dokumentov; ker ta temeljna pravica do dostopa do dokumentov, zaščitena s Pogodbama in Listino, državljanom omogoča učinkovit nadzor[12]; ker je Sodišče Evropske unije potrdilo, da je dostop javnosti do dokumentov bistven del participativne demokracije;

B. ker je Sodišče Evropske unije poudarilo, da je nadzor javnosti nad zakonodajnimi informacijami bistven za demokracijo in državljanom omogoča učinkovito uveljavljanje njihovih demokratičnih pravic;

---

[5] UL L 305, 26.11.2019, str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] UL C 465, 17.11.2021, str. 54.
[7] Evropski varuh človekovih pravic: Posebno poročilo evropske varuhinje človekovih pravic o njeni strateški preiskavi v zvezi s časom, ki ga Evropska komisija potrebuje za obravnavo zahtev za dostop javnosti do dokumentov (OI/2/2022/OAM), 21. september 2023.
[8] Evropski varuh človekovih pravic, „Decision on the European Commission's refusal of public access to text messages exchanged between the Commission President and the CEO of a pharmaceutical company on the purchase of a COVID-19 vaccine (case 1316/2021/MIG)“ (Odločba glede zavrnitve Evropske komisije, da javnosti odobri dostop do besedilnih sporočil, izmenjanih med predsednico Evropske komisije in izvršnim direktorjem farmacevtske družbe, o nakupu cepiva proti covidu-19 (zadeva 1316/2021/MIG), 12. julij 2022.
[9] Sodba Splošnega sodišča z dne 14. maja 2025, Stevi in The New York Times/Komisija, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] UL C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] UL C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] Člen 10(3) PEU, upoštevaje uvodno izjavo 13 iz preambule, člena 1(2) in 9 PEU ter člen 15 PDEU.

C. ker državljani od javnih organov upravičeno pričakujejo preglednost, učinkovitost in odgovornost, obenem pa bi se morali institucije, organi, uradi in agencije EU na ta pričakovanja odzvati na jasen in razumljiv način;

D. ker je dostop do zanesljivih in točnih informacij bistven za zaščito pred napačnimi informacijami in učinkovit boj proti širjenju dezinformacij;

E. ker je strateška preiskava Evropskega varuha človekovih pravic, opisana v posebnem poročilu OI/2/2022/OAM, razkrila sistemske in znatne zamude Komisije, zlasti pri obravnavi potrdilnih prošenj (zahteve prosilcev za pregled prvotnega odgovora Komisije) po predhodni zavrnitvi dostopa državljanov do dokumentov;

F. ker je novinar maja 2021 zaprosil za dostop do dokumentov, vključno z besedilnimi sporočili med predsednico Komisije in podjetjem Pfizer, vendar je Komisija izjavila, da takih evidenc na podlagi notranjih pravil o registraciji nima; ker je Evropski varuh človekovih pravic menil, da je bil ta odgovor neustrezen, in je priporočil ponovno iskanje v skladu z obveznostmi o dostopu javnosti iz Uredbe (ES) št. 1049/2001;

G. ker je Komisija v sporočilu o svojem delovnem programu za leto 2025 izrazila namero, da umakne predloga COM(2011)0137 in COM(2008)0229, ki sta namenjena spremembi Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov, pri čemer se je sklicevala na to, da ni pričakovati dogovora o obeh predlogih, saj so pogajanja že od leta 2011 na mrtvi točki;

Letna poročila o dostopu javnosti do dokumentov

1. ugotavlja, da je Komisija leta 2024 s sprejetjem revidiranega poslovnika spremenila svoj okvir preglednosti, s čimer je pojasnila pravila o dostopu javnosti do dokumentov v skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001;

2. ugotavlja, da je Komisija leta 2024 prejela 6 938 prvotnih prošenj za dostop do dokumentov in 641 potrdilnih prošenj, kar je 7 % več kot leta 2023[13];

3. poudarja, da je javni register dokumentov Parlamenta 31. decembra 2024 vseboval 918 803 referenčnih dokumentov (povečanje s 898 267 ob koncu leta 2023); ugotavlja, da je delež vseh pozitivnih odgovorov ostal visok in je znašal 91 %, pri čemer so bile prošnje v povprečju obravnavane v približno devetih delovnih dneh[14];

Nedavni razvoj dogodkov

4. poudarja, da bi bilo treba tudi v primerih, ko je treba nekatere informacije zadržati, razmisliti vsaj o delnem razkritju, kadar je to izvedljivo in zaželeno, saj je to v prevladujočem javnem interesu za preglednost, ki obsega načela dobrega upravljanja, institucionalne učinkovitosti, demokratične odgovornosti in okrepljenega državljanskega udejstvovanja pri oblikovanju politik;

[13] Poročilo Komisije z dne 19. maja 2025 o uporabi Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v letu 2024 (COM(2025)0239).
[14] Evropski parlament, Letno poročilo Evropskega parlamenta o dostopu javnosti do dokumentov – 2024, Generalni direktorat predsedstvo, Oddelek za preglednost, maj 2025.

5. izraža zaskrbljenost, ker institucije, organi, uradi in agencije EU nenehno in vsesplošno označujejo uradne dokumente s previsoko stopnjo tajnosti; ponavlja svoj dolgoletni poziv, naveden tudi v prejšnjih resolucijah o dostopu javnosti do dokumentov, naj se oblikujejo jasna, dosledna in pravno zavezujoča pravila, ki bodo urejala stopnjo tajnosti in preklic stopnje tajnosti dokumentov;

6. obžaluje, da Komisija in Svet v odziv na ta priporočila še vedno nista sprejela pomenljivejših nadaljnjih ukrepov;

7. priznava, da je preiskava Evropskega varuha človekovih pravic, opisana v posebnem poročilu OI/2/2022/OAM, razkrila vzorec sistemskih zamud Komisije pri odzivanju na potrdilne prošnje ter ugotovila, da so strukturne pomanjkljivosti, nezadostno financiranje in neučinkovito komuniciranje navsezadnje odvrnili posameznike od uveljavljanja njihove pravice do dostopa;

8. poziva Komisijo, naj zagotovi, da bodo vsi prihodnji zakonodajni predlogi temeljili na zanesljivih in preverljivih podatkih, ki bodo jasno pokazali njihovo nujnost, sorazmernost in pričakovano učinkovitost; poleg tega poziva Komisijo, naj zagotovi popolno preglednost pri izbiri deležnikov za posvetovanja med pripravo zakonodajnih predlogov;

9. obžaluje, da so v Svetu še vedno pomanjkljivosti na področju preglednosti; je zaskrbljen zaradi ugotovitev o zavračanju dostopa do dokumentov s trialogov; obžaluje, da nedavne analize še vedno kažejo na pomanjkanje proaktivnih praks objavljanja in registracije;

10. pozdravlja sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi Stevi in The New York Times proti Komisiji kot pomemben prispevek k sodni praksi, ki spodbuja preglednost v institucijah, organih, uradih in agencijah EU; opozarja, da je v sodbi poudarjena dolžnost proaktivne hrambe dokumentov, da se zagotovi učinkovito uveljavljanje pravice do dostopa; vendar obžaluje, da se Sodišče Evropske unije ni odločilo za ponovno razlago Uredbe (ES) št. 1049/2001 glede na sodobne komunikacijske metode in spreminjajoče se obveznosti glede preglednosti;

Priporočila

11. je seznanjen s sprejetjem revidiranih internih pravil Komisije o dostopu do dokumentov in z vprašanji glede njihove skladnosti z Listino, PEU, PDEU in Uredbo (ES) št. 1049/2001; poudarja, da je dostop do dokumentov v pravu EU temeljna pravica, ki je bistvena za zagotavljanje preglednosti, demokratične odgovornosti in smiselne udeležbe državljanov; poziva Komisijo, naj ta pravila pregleda glede na ustrezno sodno prakso in jih po potrebi pojasni ali prilagodi, da bi dosegla najvišjo raven preglednosti;

12. je seznanjen, da je Komisija umaknila svoja predloga iz leta 2008 in leta 2011 za revizijo Uredbe (ES) št. 1049/2001; obžaluje odločitev Komisije, da predloga po več letih v slepi ulici in brez jasnega načrta, časovnice ali smiselnega posvetovanja umakne, s čimer je zamudila bistveno priložnost za posodobitev veljavnega in zastarelega okvira; poziva Komisijo, naj predloži posodobljen predlog, ki bo omejil izjeme na nujno potrebne primere in določil nov standard EU za odprtost in dostop javnosti do dokumentov;

13. priporoča, da se sistemske zamude pri obravnavi potrdilnih prošenj nujno odpravijo z izboljšanjem notranjih postopkov, dodelitvijo zadostnih sredstev ter zagotavljanjem pravočasne in pregledne komunikacije s prosilci, da bi tako izpolnili pravne obveznosti ter podprli zaupanje in udeležbo javnosti;

14. poudarja, da morata biti preglednost in dostop do dokumentov, ki jih hranijo institucije, organi, uradi in agencije EU, pravilo in da je treba izjeme od tega pravila razlagati ozko, ob upoštevanju prevladujočega javnega interesa za razkritje, da se omogoči javni nadzor;

15. poudarja, da lahko pomanjkanje védenja o tem, ali dokumenti dejansko obstajajo, ovira državljane pri uveljavljanju njihove pravice, da zahtevajo dostop; poudarja, da je omogočanje državljanom, da razumejo in podrobno spremljajo napredek zakonodaje ter sodelujejo pri tem, pravna zahteva iz Pogodb in Listine ter osnovna zahteva demokratičnega nadzora in demokracije nasploh;

°

° °

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

OBRAZLOŽITEV

Namen tega poročila je ponovno potrditi, da je dostop do dokumentov temeljna pravica vsakega državljana v skladu s Pogodbama, Listino o temeljnih pravicah in okvirom Unije za dostop do dokumentov, ter okrepiti kulturo preglednosti, ki zagotavlja pravičnost v političnih procesih in javni razpravi. Presoja nedavni razvoj in opredeljuje obstoječe pomanjkljivosti – sistemske zamude, previsoka stopnja tajnosti, neenakomerno proaktivno objavljanje in negotovost.

Na tej podlagi se poročilo zavzema za sodoben in na državljane osredotočen pristop, na podlagi katerega je razkritje pravilo in tajnost izjema. Namen poročila je tudi zagotoviti pravočasne in primerno utemeljene odločitve o zahtevah, zagotoviti hiter in učinkovit dostop do zakonodajnih dokumentov, dokumentov trialogov in mednarodnih sporazumov ter izboljšati proaktivne registre. Namen priporočil je zagotoviti enako obravnavo deležnikov, omogočiti ozaveščeno udeležbo in okrepiti demokratično odgovornost v vseh evropskih institucijah, organih, uradih in agencijah.

PRILOGA: IZJAVA O PRISPEVKIH

Poročevalka v skladu s členom 8 Priloge I Poslovnika izjavlja, da je v svoje poročilo vključila prispevke k zadevam, ki se nanašajo na temo dokumenta, ki jih je med pripravo osnutka poročila prejela od naslednjih zastopnikov interesov, ki spadajo na področje uporabe Medinstitucionalnega sporazuma o obveznem registru za preglednost[1], ali zastopnikov javnih organov tretjih držav, vključno z njihovimi diplomatskimi predstavništvi in veleposlaništvi:

1. Zastopniki interesov, ki spadajo na področje uporabe Medinstitucionalnega sporazuma o obveznem registru za preglednost
Access Info Europe

Priprava tega seznama je v izključni pristojnosti poročevalke.

Če so na seznamu navedene fizične osebe z imenom ali njihovo funkcijo ali z obema, poročevalka izjavlja, da je zadevne fizične osebe seznanila z obvestilom Evropskega parlamenta o varstvu podatkov št. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), v katerem so opredeljeni pogoji, ki veljajo za obdelavo njihovih osebnih podatkov, ter pravice, povezane s to obdelavo.

[1] Medinstitucionalni sporazum z dne 20. maja 2021 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o obveznem registru za preglednost (UL L 207, 11.6.2021, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).