

Preklad tejto stránky bol vytvorený strojovým prekladom [Prepojenie]. Strojové preklady môžu obsahovať chyby, ktoré môžu znížovať ich zrozumiteľnosť a presnosť. Ombudsman nenesie žiadnu zodpovednosť za prípadné nezrovnalosti. Ak potrebujete najaktuálnejšie informácie a chcete mať právnu istotu, pozrite si zdrojovú verziu, ktorá sa nachádza na uvedenom odkaze angličtina. Ak potrebujete viac informácií, prečítajte si dokument o našej [jazykovej politike a politike prekladu](#) [Prepojenie].

Rozhodnutie vo veci 811/2017/EA o transparentnosti „poradných orgánov“, ktoré ovplyvňujú rozvoj politiky EÚ

Rozhodnutie

Prípád 811/2017/EA - Otvorené dňa 12/07/2017 - Rozhodnutie z dňa 19/09/2018 -

Dotknutý orgán Európska komisia (Nezistil sa žiadny nesprávny úradný postup) |

Tento prípad sa týka transparentnosti „poradných orgánov“, ktoré ovplyvňujú rozvoj politiky EÚ.

„Skupinu osobností“ zriadil komisár pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP s cieľom pomôcť pri poskytovaní poradenstva o tom, ako môže EÚ podporovať výskum súvisiaci so spoločnou bezpečnostnou a obrannou politikou. Mimovládna organizácia, Európska sieť proti obchodovaniu so zbraňami, sa ombudsmanovi sťažovala na nedostatočnú transparentnosť, pokiaľ ide o skupinu osobností. Poznamenala najmä, že skupina sa nenachádza v registri expertných skupín Európskej komisie a iných podobných subjektov.

Ombudsman súhlasí s tým, že vzhľadom na jeho zloženie – vrátane politických členov, ako sú poslanci Európskeho parlamentu, národné parlamenty a Komisia – by bolo ťažké, aby sa skupina osobností považovala za „expertnú skupinu“. Ombudsmanka však poznamenáva, že skupina osobností poskytovala poradenstvo v súvislosti s prípravou politickej iniciatívy, a to rovnakým spôsobom ako skupina expertov, a že pri svojej práci sa mala uplatňovať primeraná úroveň transparentnosti. Ombudsmanka navrhuje, aby Komisia so spätnou účinnosťou zabezpečila primeranú úroveň transparentnosti vo vzťahu k tejto skupine. Navrhuje tiež, aby Komisia v budúcnosti mohla posilniť dôveru verejnosti v svoju prácu tým, že zabezpečí, aby sa na akúkoľvek novú verziu skupiny osobností a podobných poradných skupín, ktoré ovplyvňujú dôležité oblasti politiky, uplatňovali primerané opatrenia v oblasti transparentnosti. Informácie, ktoré sa majú poskytovať o takýchto skupinách, by mali zahŕňať najmä členstvo, programy a zápisnice zo zasadnutí, ako aj kritériá výberu ich nepolitických členov a opatrenia prijaté na zabezpečenie rovnováhy príslušných zainteresovaných strán.



Okolnosti podania sťažnosti

1. Skupina osobností pre prípravnú akciu pre výskum súvisiaci so spoločnou

bezpečnostnou a obrannou politikou (ďalej len „skupina osobností“) bola zvolaná v marci 2015 komisárom pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP ako „*skupina politikov, akademických pracovníkov, think tankov a generálnych riaditeľov obranných spoločností na vysokej úrovni s cieľom poradiť, ako môže EÚ podporovať výskum súvisiaci so spoločnou bezpečnostnou a obrannou politikou*“. [1] Skupine predsedal komisár. Pozostával zo šiestnástich členov, z ktorých väčšina pracovala v tom čase pre obranný priemysel, výskumné a technologické organizácie. Dvaja boli poslanci národných parlamentov, jeden bol poslancom Európskeho parlamentu a jeden bol členom Komisie (vysoký predstaviteľ EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a podpredseda Komisie). Členovia skupiny vymenovali skupinu „šerpov“ s cieľom pripraviť diskusie. Skupina osobností sa stretla trikrát a bola zrušená po uverejnení svojej správy 23. februára 2016. [2]

2. Sťažovateľ, Európska sieť proti obchodovaniu so zbraňami, napísal 23. mája 2016 Komisii list týkajúci sa transparentnosti skupiny osobností, a najmä skutočnosti, že nebola zaradená do registra expertných skupín Komisie a iných podobných subjektov (ďalej len „register“).

3. Dňa 25. novembra 2016 Komisia odpovedala sťažovateľovi, že skupina osobností ukončila svoju prácu a už neexistuje. Dodala, že informácie o práci skupiny osobností boli široko distribuované, a to aj Európskemu parlamentu a všetkým stálym zastúpeniam členských štátov vo forme správy. Komisia poskytla sťažovateľovi odkaz na túto správu.

4. V marci 2017 Komisia v odpovedi na otázku poslanca Európskeho parlamentu [3] predložila ďalšie argumenty za nezaregistrovanie skupiny osobností ako expertnej skupiny s odvolaním sa na politickú a strategickú povahu poradenstva, ktoré sa od nej požaduje, a na skutočnosť, že táto skupina nezahŕňala technických expertov.

5. Sťažovateľ bol nespokojný s odpoveďou Komisie a 12. mája 2017 podal ombudsmanovi sťažnosť.

Vyšetrovanie

6. Ombudsman začal vyšetrovanie sťažnosti. Sťažovateľ tvrdil, že skupina mala byť zaregistrovaná ako expertná skupina a že by sa mali uverejniť informácie týkajúce sa skupiny osobností vrátane dátumov zasadnutí, zoznamu účastníkov zasadnutí skupiny osobností a šerpov, ako aj zápisnice z týchto zasadnutí.

7. V priebehu vyšetrovania ombudsmanka vyzvala Komisiu, aby sa podrobnejšie zaoberala záležitosťami, na ktoré upozornil sťažovateľ. Ombudsman dostal odpoveď Komisie a následne pripomienky sťažovateľa k tejto odpovedi. V rozhodnutí ombudsmana sa zohľadňujú argumenty



a názory účastníkov konania.

Posúdenie ombudsmana

Či Komisia mala zaregistrovať skupinu osobností ako „expertnú skupinu“

8. Komisia sa domnieva, že skupina osobností sa kvalifikovala ako „expertná skupina“ podľa pravidiel o expertných skupinách platných v čase jej vytvorenia [4] alebo podľa súčasných pravidiel prijatých 30. mája 2016. [5] Komisia v podstate tvrdí, že je to preto, že i) skupina osobností mala jasnú politickú dôležitosť a ii) poradenstvo, ktoré poskytla, malo politickú a strategickú povahu.

I. Členstvo v skupine osobností

9. Komisia tvrdí, že vzhľadom na ich skutočné zloženie v priebehu rokov a ustanovenia upravujúce ich úlohu a členstvo *sa expertné skupiny Komisie* považujú za poradné orgány pôsobiace na technickej a/alebo administratívnej úrovni. Podľa Komisie, hoci pravidlá výslovne nevylučujú prítomnosť členov vlády alebo poslancov parlamentu v expertných skupinách, znenie a duch týchto pravidiel jasne ukazujú týmto smerom. V tejto súvislosti Komisia uvádza, že ustanovenia o členstve v expertných skupinách stanovujú, že Komisia môže spolupracovať s „*orgánmi členských štátov*“, o ktorých sa domnieva, že vylučujú politickú úroveň.

10. Komisia sa naopak domnieva, že členstvo v skupine osobností malo jasný politický význam, pričom poukázalo na piatich jej členov, ktorí mali politický mandát.

11. Komisia ďalej uvádza, že skupina šerpov, ktorá pripravila zasadnutia skupiny osobností, sa ani kvalifikovala ako „expertná skupina“ Komisie, keďže jej členovia boli nominovaní skupinou osobností a oznamovaní jej, a nie Komisii.

12. Sťažovateľ poukazuje na skutočnosť, že v správe skupiny osobností sa táto skupina označuje ako „*skupina expertov*“. Sťažovateľ vo svojich pripomienkach uvádza, že je pravdepodobné, že len štyria zo šestnástich členov skupiny osobností by sa v skutočnosti mohli považovať za členov s politickým mandátom. V skutočnosti, zatiaľ čo ďalší člen je bývalým ministrom, bol v tom čase členom predstavenstva neziskovej výskumnej organizácie.

13. Na základe uvedených skutočností ombudsman dospel k záveru, že je správne považovať štyroch poslancov (poslanca EP, dvoch poslancov národných parlamentov a jedného komisára) za „*politických členov zúčastňujúcich sa na skupine osobností*“.

14. Ombudsman ďalej poznamenáva, že predchádzajúce „horizontálne“ pravidlá o expertných skupinách platné v čase vytvorenia skupiny osobností, ako aj súčasné pravidlá stanovujú rôzne



typy členov, z ktorých môžu byť expertné skupiny zložené. Pri posudzovaní pozície „*politických členov*“ skupiny osobností sú relevantné tri z rôznych typov členov expertných skupín.

15. Prvý typ sa týka „*osoby vymenované na základe ich osobnej spôsobilosti*“. [6] Súčasná pravidlá dopĺňajú, že títo členovia konajú nezávisle a vo verejnom záujme. Ombudsmanka poznamenáva, že výberové konanie pre tento typ členov by sa zvyčajne malo uskutočňovať prostredníctvom verejných výziev na predkladanie prihlášok. Ombudsmanka považuje za nepravdepodobné, že by jednotlivci s osobitnými politickými mandátmi (poslanci/poslanci národných parlamentov/komisári) mohli byť vybraní, aby sa zapojili do expertnej skupiny prostredníctvom verejnej výzvy.

16. Ďalšie dva typy členov expertnej skupiny sú: 1. „*agentúry Únie*“ a „*orgány Únie*“ a 2. „*orgány členských štátov na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni*“. [7] Komisia zastáva názor, že odkaz na „*orgány členských štátov*“ nezahŕňa politickú úroveň. Ombudsmanka poznamenáva, že tento výklad je výslovne vyjadrený v súčasných pravidlách, v ktorých sa uvádza, že zástupcovia orgánov členských štátov alebo orgánov, úradov alebo agentúr Únie musia byť štátnymi zamestnancami alebo verejnými zamestnancami. [8] Skutočnosť, že pravidlá stanovujú zastúpenie **agentúr, úradov Únie [9] alebo orgánov**, naznačuje, že jednotlivci – ako poslanec EP alebo komisár – sa nepovažujú za členov expertnej skupiny [10].

17. Na základe uvedených skutočností ombudsman vo všeobecnosti súhlasí s Komisiou, že znenie a duch pravidiel o expertných skupinách, ako aj ich skutočné zloženie v priebehu rokov poukazujú na to, že expertné skupiny nie sú určené na zapojenie „*politických členov*“. Ombudsmanka ďalej poznamenáva, že vzhľadom na to, že „expertné skupiny“ majú Komisii poskytovať odborné poradenstvo v politických a legislatívnych záležitostiach, ktoré majú informovať tvorcov s rozhodovacími právomocami, nebolo by užitočné, aby boli do nich zahrnutí členovia Komisie a osoby s rozhodovacími právomocami.

18. Ombudsman sa preto domnieva, že vzhľadom na jeho zloženie by bolo ťažké – striktne povedané – považovať skupinu osobností za „expertnú skupinu“.

II. Úloha skupiny osobností

19. Pokiaľ ide o politickú a strategickú povahu poradenstva, ktoré poskytla skupina osobností, Komisia tvrdí, že skupina sformulovala odporúčania na vysokej úrovni, ktoré si vyžadovali ďalšie vypracovanie s cieľom vypracovať prípravnú akciu pre výskum súvisiaci so spoločnou bezpečnostnou a obrannou politikou (ďalej len „prípravná akcia“) a budúci program výskumu v oblasti obrany. V tejto súvislosti Komisia uznáva, že odporúčania skupiny osobností použila ako „*strategický a politický zdroj vstupov*“ pre akčný plán v oblasti európskej obrany (ďalej len „EDAP“) prijatý 30. novembra 2016. Uvádza však, že skupina osobností nebola pri príprave akčného plánu EDAP konzultovaná, keďže vo februári 2016 prestal existovať. Komisia dodáva, že dve expertné skupiny, ktoré sú zapísané v registri, boli následne zriadené s cieľom vypracovať odporúčania týkajúce sa prípravnej akcie, ktoré poskytla skupina osobností [11].



20. V tejto súvislosti sťažovateľ opäť poukazuje na skutočnosť, že v správe skupiny osobností sa uvádza, že skupina predložila „*konkrétne návrhy*“ a „*jasnú víziu rozsahu prípravnej akcie, ktorá je funkčným formátom na jej vykonávanie*“. Sťažovateľ sa preto domnieva, že ide o poradenstvo týkajúce sa „*prípravy legislatívnych návrhov a politických iniciatív*“. [12]

21. Ombudsmanka opakuje pripomienky uvedené v jej liste o začatí vyšetrovania, v ktorom poznamenala, že skupina osobností podľa všetkého zohrala významnú úlohu pri príprave akčného plánu Komisie pre európsky obranný systém, najmä pokiaľ ide o Európsky obranný fond.

22. Ombudsmanka napríklad poznamenáva, že v správe skupiny osobností sa na obdobie 2021 – 2027 navrhuje celkový rozpočet vo výške najmenej 3,5 miliardy EUR na zabezpečenie dôveryhodnosti európskeho výskumného programu v oblasti obrany. Hoci Komisia tvrdí, že pri príprave akčného plánu pre európsku obrannú úniu sa nekonzultovalo so skupinou osobností, keďže vo februári 2016 prestal existovať, tento návrh nasledoval v správe Európskeho parlamentu o európskej obrannej únii [13] a Komisia ho zahrnula do akčného plánu pre európsku obrannú úniu. Ombudsmanka sa domnieva, že ide pravdepodobne o konkrétny návrh, ktorý presahuje rámec všeobecného strategického poradenstva.

23. Ombudsman ďalej konštatuje, že pokiaľ ide o prípravnú akciu, správa skupiny osobností obsahuje aj odporúčania týkajúce sa jej rozsahu pôsobnosti, riadenia, spôsobov, zásad a zdrojov.

24. Ombudsmanka považuje všetky uvedené odporúčania za „*poradenstvo*“ pri príprave politickej iniciatívy.

25. Ombudsmanka poukazuje na to, že zvýšená transparentnosť pri príprave politík prispieva k väčšej legitimitě týchto politík.

26. Ombudsman sa preto domnieva, že hoci sa zdá, že skupina osobností bola *ad hoc* štruktúrou, ktorú by bolo ťažké považovať za „expertnú skupinu“ vzhľadom na jej zloženie, stále mala podliehať primeraným požiadavkám na transparentnosť.

27. Je to obzvlášť dôležité, ak je poradenstvo poskytované skupinou osobností „na vysokej úrovni“ alebo „strategické“ a keď sa týka prípravy „*legislatívnych návrhov a politických iniciatív*“. Aj keď skupina osobností nemala byť zaregistrovaná ako expertná skupina vzhľadom na jej zloženie, je obzvlášť dôležité, aby tieto poradné orgány boli čo najtransparentnejšie vzhľadom na ich potenciálny vplyv na smerovanie právnych predpisov a politiky EÚ.

28. Ombudsman ďalej poznamenáva, že ak by hybridné subjekty, ako je skupina osobností, mohli fungovať úplne mimo primeraných požiadaviek na transparentnosť, jednoducho z dôvodu prítomnosti „*politických členov*“, umožnilo by to pomerne jednoduché obchádzanie pravidiel a zásad transparentnosti. V skutočnosti je v rozpore so zdravým rozumom, že Komisia by sa mohla vyhnúť dodržiavaniu noriem transparentnosti jednoduchým vymenovaním komisára,



poslanca EP alebo poslanca národného parlamentu do poradného orgánu.

29. Podobne aj pokiaľ ide o skupinu Sherpa, ktorá poskytovala poradenstvo skupine osobností. Jej práci by sa nemalo umožniť vyhnúť sa verejnej kontrole len preto, že podáva správy skupine osobností, a nie priamo Komisii.

30. Ombudsmanka poznamenáva, že v rámci súčasného režimu transparentnosti pre expertné skupiny Komisia „[...] sprístupní všetky relevantné dokumenty expertných skupín a podskupín vrátane programov, zápisníc a podaní účastníkov buď v registri expertných skupín, alebo prostredníctvom odkazu z registra na osobitné webové sídlo, na ktorom možno nájsť tieto informácie. Prístup na takúto webovú stránku sa nesmie podrobiť registrácii používateľa ani žiadnemu inému obmedzeniu. Útvary zabezpečia najmä uverejnenie programu a iných relevantných podkladových dokumentov v dostatočnom predstihu pred zasadnutím, po ktorom nasleduje včasné uverejnenie zápisnice. Výnimky z uverejnenia sa predpokladajú len vtedy, ak sa predpokladá, že zverejnenie dokumentu by ohrozilo ochranu akéhokoľvek verejného alebo súkromného záujmu vymedzeného v článku 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001.“ [14]

31. Ombudsman sa domnieva, že rovnaký stupeň transparentnosti by sa mal vzťahovať na skupinu osobností a akékoľvek iné orgány s podobnou poradnou úlohou, ktoré nie sú registrované ako expertné skupiny. V prípade skupiny osobností a podobných skupín by opatrenia v oblasti transparentnosti mali zahŕňať uverejňovanie programov zasadnutí a zápisníc a podaní účastníkov s výnimkou prípadov, keď by zverejnenie narušilo ochranu verejného alebo súkromného záujmu, ako sa vymedzuje v článku 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001.

32. V súčasných pravidlách týkajúcich sa expertných skupín sa stanovuje, že výber členov [15] sa uskutočňuje prostredníctvom verejných výziev na predkladanie žiadostí, v ktorých sa jasne načrtnú výberové kritériá vrátane požadovaných odborných znalostí a, ak existujú, záujmy, ktoré majú byť zastúpené. Ak Komisia rozhodne, že verejná výzva nie je vhodným nástrojom, výber expertov sa uskutoční na základe objektívne overiteľných kritérií, ktoré sú uverejnené v registri [16] .

33. V súčasných pravidlách sa takisto stanovuje, že útvary Komisie sa pri výbere členov skupín zameriavajú na zabezpečenie, pokiaľ je to možné, vysokej úrovne odborných znalostí, geografickej rovnováhy, ako aj vyváženého zastúpenia príslušných „knowhow“ a oblastí záujmu, pričom sa zohľadnia osobitné úlohy expertnej skupiny, druh požadovaných odborných znalostí a odpoveď na výzvy na predkladanie žiadostí [17] ombudsman sa domnieva, že tieto pravidlá a zásady by sa mali transparentne uplatňovať na výber **nepolitických členov skupiny osobností** .

34. Transparentnosť v tejto súvislosti by mala byť osobitne dôležitá v prípade skupiny osobností, keďže spoločnosti zastúpené v rámci skupiny by mohli byť oprávnené na financovanie v rámci programov, ktoré poskytovala poradenstvo. V skutočnosti je to tak, že spoločnosti zastúpené v rámci skupiny následne získali takéto financovanie. [18]



Záver

Ombudsmanka dospela k záveru, že rozhodnutie Komisie nezaregistrovať skupinu osobností ako expertnú skupinu nepredstavuje nesprávny úradný postup, keďže by bolo ťažké považovať ju za „expertnú skupinu“ vzhľadom na jej zloženie, ktorá zahŕňala jednotlivcov s politickým mandátom na úrovni členských štátov alebo na inštitucionálnej úrovni EÚ. Zabezpečenie primeranej transparentnosti vo vzťahu k práci skupiny osobností by však nemalo závisieť od kategorizácie tejto skupiny ako „expertnej skupiny“. Ombudsmanka prestane zisťovať nesprávny úradný postup v prípade, že Komisia nezabezpečí primeranú transparentnosť, pokiaľ ide o prácu skupiny. Vzhľadom na úlohu skupiny je však jasné, že úroveň transparentnosti, ktorá je vo všeobecnosti rovnocenná s úrovňou uplatniteľnou v prípade „expertnej skupiny“, by bola primeraná. Ombudsman v tejto súvislosti predkladá návrh ďalej.

Ombudsmanka sa okrem toho domnieva, že v budúcnosti by Komisia mala prijať opatrenia na zabezpečenie toho, aby skupiny, ktoré ovplyvňujú rozvoj politiky EÚ, ako napríklad skupina osobností, podliehali primeraným požiadavkám na transparentnosť.

Návrhy na zlepšenie

V prípade skupiny osobností by Komisia mala teraz uverejniť svoje programy zasadnutí a zápisnice, ako aj príspevky jej účastníkov (s výnimkou prípadov, keď by zverejnenie narušilo ochranu verejného alebo súkromného záujmu, ako sa vymedzuje v článku 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001).

V budúcnosti by Komisia mala zabezpečiť, aby sa pravidlá transparentnosti, ktoré sa vzťahujú na expertné skupiny alebo všeobecne rovnocenné pravidlá, vzťahovali na každú novú verziu skupiny osobností a na všetky podobné orgány, ktoré ovplyvňujú rozvoj politiky EÚ.

Emily O'Reilly

Európsky ombudsman

Štrasburg, 19. 9. 2018

[1]

<https://ec.europa.eu/growth/content/commissioner-bie%C5%84kowska-launches-high-level-group-defence-research>
[Prepojenie]

[2] Inštitút Európskej komisie pre bezpečnostné štúdie, *Skupina osobností: Európsky obranný*



výskum – Prípád programu výskumu a techniky v oblasti obrany financovaného EÚ, február 2016, k dispozícii na tomto odkaze:

https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf [Prepojenie]

[3] Odpoveď Komisie zo 14. marca 2017 na parlamentnú otázku č. E-009217/16, ktorá je k dispozícii na tomto odkaze:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-009217&language=EN> [Prepojenie]

[4] Oznámenie predsedu Komisie z 10. novembra 2010, Rámec pre expertné skupiny Komisie: Horizontálne pravidlá a verejný register, K(2010) 7649 v konečnom znení.

[5] Rozhodnutie Komisie z 30. mája 2016, ktorým sa stanovujú horizontálne pravidlá vytvárania a fungovania expertných skupín Komisie, C(2016) 3301 final.

[6] K(2010) 7649, článok 8 ods. 1 a článok C(2016) 3301, článok 7 ods. 2 písm. a).

[7] K(2010) 7649, článok 8 ods. 3, 4 a C (2016) 3301, článok 7 ods. 2 písm. d), e).

[8] C(2016) 3301, článok 9 ods. 2.

[9] Pojem „úrad“ sa nachádza v súčasných pravidlách, ale nie v predchádzajúcich pravidlách.

[10] Predchádzajúce a súčasné pravidlá o expertných skupinách sa týkajú možnej účasti „expertov Európskeho parlamentu“ na schôdzach expertných skupín. Nie je však jasné, v akej funkcii sa má táto účasť uskutočniť, keďže v platných pravidlách sa stanovuje, že môžu byť pozvaní na „účasť“ na zasadnutia. V každom prípade označenie „*experti Európskeho parlamentu*“ pravdepodobne nie je určené na pokrytie poslancov EP.

[11] „Programový výbor pre výskum v oblasti obrany“ (E03524); „Poradná skupina pre prípravnú akciu pre výskum v oblasti obrany“ (E03523).

[12] K(2010) 7649, článok 3 (Úloha expertných skupín) – C(2016) 3301, článok 3 ods. 1 písm. a).

[13] Správa Európskeho parlamentu z 31. októbra 2016 o európskej obrannej únii, 2016/2052(INI).

[14] C(2016) 3301, článok 26.

[15] S výnimkou určitých kategórií členov, ako sa uvádza v článku 10 ods. 1 C(2016) 3301.

[16] C(2016) 3301, článok 10 ods. 1, 2, 4.

[17] C(2016) 3301, článok 10 ods. 5.



[18] Podľa webového sídla sťažovateľa bol najväčší projekt udelený v rámci prípravnej akcie Ocean2020 udelený konzorcium pod vedením spoločnosti Leonardo S.p.A (predtým Finmeccanica). Generálni riaditelia/predsedomia vedúcej spoločnosti a iných príjemcov boli členmi skupiny osobností.