

Preklad tejto stránky bol vytvorený strojovým prekladom [Prepojenie]. Strojové preklady môžu obsahovať chyby, ktoré môžu znížiť 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].

Odporúčanie k zamietnutiu Rady Európskej únie povoliť prístup verejnosti k dokumentom týkajúcim sa rokovaní o návrhu aktu o digitálnych trhoch (vec 1499/2021/SF)

Odporúčanie

Prípád 1499/2021/SF - **Otvorené dňa** 30/08/2021 - **Odporúčanie týkajúce sa** 28/02/2022 - **Rozhodnutie z dňa** 27/06/2022 - **Dotknutý orgán** Rada Európskej únie (Zistený nesprávny úradný postup) |

Sťažovateľ, sieť novinárov z niekoľkých európskych krajín, požiadala o prístup verejnosti k prvotným pripomienkam a otázkam členských štátov týkajúcim sa legislatívneho návrhu aktu o digitálnych trhoch. Rada odmietla povoliť úplný prístup k uvedeným dokumentom s odôvodnením, že ich úplným zverejnením by došlo k ohrozeniu prebiehajúceho procesu rozhodovania.

Informovanie verejnosti o pokroku v rámci tvorby právnych predpisov je právnou požiadavkou. Je nevyhnutné, aby občania mohli uplatňovať svoje právo na účasť na demokratickom živote EÚ, ktoré vyplýva zo zmluvy. Napriek možnej neochote niektorých členských štátov zverejňovať informácie o tom, že počas konkrétnych legislatívnych postupov zmenili svoje stanoviská, ochota zmeniť názor a dosiahnuť kompromis je ústrednou súčasťou demokratického rozhodovania.

V tomto prípade sa kontrolou, ktorú vykonal vyšetrovací tím ombudsmanky, zistilo, že Rada v odpovedi na žiadosť sťažovateľa nezverejnila žiadne stanoviská členských štátov k legislatívnemu návrhu. Podľa zistení ombudsmanky Rada nepreukázala, že zverejnením uvedených dokumentov by došlo k vážnemu ovplyvneniu, predĺženiu alebo skomplikovaniu správneho priebehu procesu rozhodovania.

Ombudsmanka sa preto domnieva, že zamietnutie Rady povoliť prístup verejnosti k stanoviskám členských štátov predstavuje nesprávny úradný postup. Odporúča, aby Rada



poskytla úplný prístup verejnosti k príslušným dokumentom.

Vyhotovené v súlade s článkom 4 ods. 1 Štatútu európskeho ombudsmana [1]

Okolnosti podania sťažnosti

1. Európska komisia 15. decembra 2020 navrhla nariadenie o súťažeschopných a spravodlivých trhoch v digitálnom sektore (akt o digitálnych trhoch). [2] Cieľom navrhovaného nariadenia je vytvoriť bezpečnejší digitálny priestor, v ktorom sú chránené základné práva používateľov a kde sa vytvárajú rovnaké podmienky pre podniky. Návrhom sa ukladajú určité povinnosti [3] veľkým online platformám, tzv. strážcom prístupu [4] , s cieľom regulovať svoje správanie.

2. V marci 2021 sťažovateľ požiadal o prístup verejnosti k dokumentom Rady, ktoré odrážajú počiatočné pripomienky a otázky členských štátov v rámci rokovaní o návrhu aktu o digitálnych trhoch.

3. Rada identifikovala 26 pracovných dokumentov, ktoré patria do rozsahu jej žiadosti, ale odmietla prístup, pričom tvrdila, že zverejnenie by ovplyvnilo rokovania v rámci Rady, čím by sa oslabil prebiehajúci rozhodovací proces [5] .

4. V apríli 2021 navrhovateľ požiadal Radu, aby svoje rozhodnutie preskúmala (prostredníctvom „potvrdenej žiadosti“). Domnieval sa, že Rada nevysvetlila, ako by zverejnenie narušilo rozhodovací proces, a tvrdil, že základnou zásadou demokracie je účasť občanov na legislatívnom procese.

5. Rada odpovedala, že identifikovala dva ďalšie dokumenty, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti žiadosti (spolu 28 pracovných dokumentov). Poskytla úplný prístup verejnosti k piatim dokumentom, čiastočný prístup k desiatim dokumentom a odmietla prístup k zvyšným 13 dokumentom. Rada trvala na tom, že úplné zverejnenie týchto dokumentov by vážne narušilo prebiehajúci rozhodovací proces.

6. **Sťažovateľ bol** nespokojný s výsledkom preskúmania a 25. augusta 2021 sa obrátil na ombudsmanku.

Vyšetrowanie

7. Ombudsmanka začala vyšetrowanie v súvislosti s odmietnutím Rady poskytnúť verejnosti úplný prístup k požadovaným dokumentom.

8. V priebehu vyšetrowania vyšetrowací tím ombudsmana získal kópie neupravených verzií dokumentov a stretol sa s úradníkmi Generálneho sekretariátu Rady s cieľom získať objasnenie dôvodov, prečo Rada odmietla úplný prístup verejnosti. Ombudsman potom predložil



sťažovateľovi správu o tomto stretnutí a následne dostal pripomienky sťažovateľa.

Argumenty predložené ombudsmanovi

Tvrdenia sťažovateľa

9. Sťažovateľ uviedol, že v demokratickej spoločnosti je úlohou novinárov podávať správy o prebiehajúcich legislatívnych procesoch. Túto povinnosť by však nemohla splniť bez prístupu k príslušným informáciám.

10. Tvrdilo sa, že základnou zásadou demokracie je, že občania by mohli ovplyvniť rokovania a ovplyvňovať prebiehajúci legislatívny proces. Odmietnutie Rady poskytnúť prístup k pozíciám, ktoré členské štáty prijímajú, odopiera občanom EÚ ich demokratické právo kontrolovať, ako ich národné vlády zaobchádzajú s navrhovaným zákonom.

11. Sťažovateľ sa tiež domnieval, že Rada nevysvetlila, ako by zverejnenie stanoviska členských štátov vážne narušilo jeho rozhodovací proces.

Tvrdenia Rady

12. Rada tvrdila, že úplné zverejnenie dokumentov pravdepodobne „*konkrétne a skutočne*“ oslabí jej rozhodovací proces a že pravdepodobnosť oslabenia tohto záujmu je „*rozumne predvídateľná a nie čisto hypotetická*“.

13. Vysvetlila, že v čase podania žiadosti sa príslušná pracovná skupina pre hospodársku súťaž zapojila do technických rokovaní o legislatívnom návrhu Komisie.

14. Požadované dokumenty sú prípravné dokumenty vypracované na interné použitie. Obsahujú prvé predbežné pripomienky členských štátov a žiadosti o objasnenie s cieľom pochopiť rozsah pôsobnosti návrhu. Tieto pripomienky a otázky nie sú vyčerpávajúce ani konečné a nemali sa zverejniť vo fáze analýzy návrhu. Zverejnenie v takejto počiatočnej fáze by mohlo viesť k nesprávnemu výkladu zo strany verejnosti a spochybniť rozhodnutia, ktoré môžu členské štáty urobiť v neskoršej fáze. Okrem toho by to vážne narušilo vzájomnú dôveru a dôveru, ktoré pracovnej skupine umožňujú vykonávať svoje úlohy.

15. Rada poznamenala, že návrh aktu o digitálnych trhoch je technicky zložitý a mimoriadne citlivý. Domnieva sa, že úplné zverejnenie by mohlo viesť k „*bezprecedentnému lobovaniu*“ zo strany online platforiem, čo by mohlo „*zmenšiť šance, že diskusie sa uskutočnia riadnym a účinným spôsobom*“, čo by vážne ovplyvnilo jej rozhodovací proces. Okrem toho by to vyvíjalo tlak na členské štáty, aby pripustili na politickej úrovni skôr, ako dosiahnu celkovú rovnováhu v súvislosti s návrhom.



16. Rada sa napokon domnievala, že oprávnený záujem na verejnej diskusii o legislatívnych návrhoch nemôže automaticky prevážiť legitímnu potrebu chrániť svoj rozhodovací proces a že argumenty sťažovateľa majú všeobecnú povahu.

Posúdenie ombudsmana, ktoré viedlo k odporúčaniu

17. Inšpekcia odhalila, že 23 dokumentov, o ktoré ide v tomto vyšetrowaní, obsahuje predbežné pripomienky, stanoviská, otázky a niektoré návrhy na vypracovanie návrhu aktu o digitálnych trhoch. Pochádzajú z februára do marca 2021. Všetky dokumenty boli zaznamenané ako „pracovné dokumenty“. Rada nezverejnila žiadne pozície členských štátov (návrh návrhov, pripomienok a otázok), ale poskytla prístup len k zneniu legislatívneho návrhu Komisie.

18. Podľa zmlúv EÚ majú občania „právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie“. [6] Všetky rozhodnutia EÚ sa preto musia prijímať „čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanom“. [7] Je to obzvlášť dôležité, ak inštitúcie EÚ konajú v rámci svojej „legislatívnej právomoci“. [8] Zásada legislatívnej transparentnosti je zakotvená v zmluvách EÚ [9] a odráža sa v práve EÚ o prístupe verejnosti k dokumentom, v ktorom sa uvádza, že „legislatívne dokumenty“ musia byť priamo prístupné verejnosti, pokiaľ by ich zverejnenie neohrozilo jeden alebo viacero verejných alebo súkromných záujmov, ktoré sú výslovne chránené. [10] Možnosť občanov kontrolovať všetky informácie, ktoré tvoria základ pre legislatívne opatrenia EÚ, je predpokladom účinného uplatňovania ich demokratických práv [11].

19. Dokumenty, o ktoré ide v rámci tohto vyšetrowania, sú zjavne legislatívnymi dokumentmi, na ktoré sa musia vzťahovať najvyššie normy transparentnosti. Výnimka, na ktorú sa odvoláva Rada pri odmietnutí prístupu verejnosti k pôvodným pripomienkam členských štátov, a otázky sa preto musia uplatňovať o to reštriktívnejšie. [12]

20. Rada tvrdila, že zverejnenie požadovaných dokumentov – v čase opakovaného rozhodnutia, keď sa pracovná skupina zapájala do technických výmen s cieľom lepšie pochopiť návrh Komisie – by narušilo prebiehajúci rozhodovací proces [13].

21. Rada sa najmä domnievala, že zverejnenie počiatočných otázok a pripomienok členských štátov pravdepodobne povedie k riziku nesprávneho výkladu zo strany verejnosti, keďže konečné pozície členských štátov sa môžu podstatne odchyliť od ich úvodných pripomienok, otázok a návrhov.

22. Ombudsman poznamenáva, že v súlade s ustálenou judikatúrou [14] predbežný charakter rokovaní v pracovných skupinách Rady týkajúcich sa návrhu Komisie sám osebe neodôvodňuje uplatnenie výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001. Toto ustanovenie nerozlišuje „podľa stavu napredovania diskusií“. Predbežný charakter prebiehajúcich rokovaní a skutočnosť, že Rada ešte nedosiahla svoju konečnú pozíciu, nenasvedčujú tomu, že „rozhodovací“ proces Rady bude vážne narušený. Skôr vzhľadom na svoju povahu je legislatívny návrh určený na prerokovanie a diskusiu a „verejná mienka je úplne schopná pochopiť, že autor návrhu môže následne zmeniť jeho obsah“. [15]



23. Vzhľadom na uvedené skutočnosti nie je ombudsman presvedčený argumentom Rady, že zverejnenie počiatočných otázok a pripomienok členských štátov pravdepodobne povedie k riziku nesprávneho výkladu zo strany verejnosti.

24. Rada ďalej tvrdila, že úplné zverejnenie požadovaných dokumentov by pravdepodobne ovplyvnilo rokovania v rámci pracovnej skupiny, a tým bránilo Rade dosiahnuť dohodu. Zdôraznila, že v čase opakovaného rozhodnutia Rady sa členovia pracovnej skupiny pre hospodársku súťaž stále usilovali o technické objasnenie od Komisie, aby sa zabezpečilo ich správne pochopenie legislatívneho návrhu vzhľadom na zložitosť spisu. Zverejnenie takýchto predbežných pripomienok a názorov členských štátov by zvýšilo tlak na členské štáty, aby sa neskôr pripustili na politickej úrovni pred dosiahnutím celkovej rovnováhy v súvislosti s návrhom.

25. Po kontrole neupravených verzií požadovaných dokumentov ombudsman zistil, že upravené časti dokumentov nie sú obzvlášť citlivé, najmä pokiaľ obsahujú technické otázky členských štátov adresované Komisii s cieľom objasniť ich chápanie legislatívneho návrhu.

26. Ombudsman oceňuje, že niektoré členské štáty sa môžu zdráhať zverejniť, že v priebehu diskusií zmenili svoje stanovisko. Ochota zmeniť pozíciu a dosiahnuť kompromis je však bežnou a dokonca očakávanou súčasťou demokratickej diskusie. Ak majú mať občania možnosť uplatňovať svoje demokratické práva na kontrolu a účasť na tejto demokratickej diskusii, musia mať možnosť sledovať túto diskusiu, ako sa rozvíja, a mať včasný prístup ku všetkým relevantným informáciám [16] .

27. Rada ďalej tvrdila, že zverejnenie informácií v takejto počiatočnej fáze pravdepodobne povedie k bezprecedentnému lobovaniu vzhľadom na technickú zložitosť a extrémnu citlivosť návrhu.

28. V judikatúre EÚ sa uznáva, že riziko vonkajšieho tlaku môže predstavovať legitímny dôvod na obmedzenie prístupu k dokumentom súvisiacim s rozhodovacím procesom. Existencia takéhoto vonkajšieho tlaku však musí byť preukázaná s istotou a musia sa predložiť dôkazy, ktoré preukazujú, že existuje primerane predvídateľné riziko, že rozhodnutie by bolo v dôsledku tohto vonkajšieho tlaku podstatne ovplyvnené [17] .

29. Lobovanie, či už prostredníctvom profesijných skupín, spotrebiteľských skupín alebo verejnosti, je očakávaným a dokonca vítaným aspektom legislatívneho procesu. Odráža skutočnosť, že verejnosť a osobitné záujmové skupiny majú oprávnený záujem sledovať legislatívny proces a zúčastňovať sa na ňom. Na to, aby boli všetky záujmy schopné vymieňať si informované názory počas prebiehajúcich legislatívnych diskusií, je však mimoriadne dôležité, aby existovali v čo najväčšej možnej miere rovnaké podmienky, pokiaľ ide o prístup k informáciám.

30. Hoci ombudsmanka oceňuje, že v tomto prípade *existuje* vonkajší tlak a že dochádza k významnému lobovaniu, domnieva sa , že Rada nevysvetlila, prečo sa domnieva, že vonkajší



tlak by sa v dôsledku zverejnenia týchto dokumentov *ešte zvýšil* .

31. Aj keby sa zvýšila, domnieva sa, že Rada v prejednávanej veci nepreukázala, že je rozumne predvídateľné, že tento vonkajší tlak by vážne narušil jej rozhodovanie. Nerozlišoval potenciálny budúci lobizmus od lobingu, ku ktorému už dochádza, alebo nenaznačoval, že tento lobing má negatívny vplyv na tento proces.

32. Naopak, ombudsman zastáva názor, že zverejnenie by umožnilo verejnosti – vrátane lobistov, ale aj širokej verejnosti a novinárov – účinnejšie a rovnocenne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese, čím by sa zvýšila kvalita a legitimita tohto procesu.

33. Vzhľadom na uvedené skutočnosti ombudsmanka konštatuje, že odmietnutie Rady poskytnúť úplný prístup verejnosti k stanoviskám členských štátov k návrhu aktu o digitálnych trhoch predstavuje nesprávny úradný postup. Odporúča, aby Rada teraz zverejnila požadované dokumenty v plnom rozsahu.

34. Ombudsmanka poznamenáva, že sťažovateľ požiadal o prístup k stanoviskám členských štátov k legislatívnemu návrhu v počiatočnej fáze rokovaní, t. j. niekoľko mesiacov *pred* tým, ako Rada v novembri 2021 prijala všeobecné smerovanie k spisu. *Včasný* prístup k legislatívnym dokumentom je nevyhnutný na to, aby občania mohli uplatňovať svoje právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie na základe zmluvy. Opätovne vyzýva Radu, aby sprístupnila legislatívne dokumenty v čase, ktorý umožní verejnosti vyjadriť svoje názory na rôzne prerokúvané možnosti.

35. Ombudsmanka napokon poznamenáva, že všetky požadované dokumenty sa zaznamenávajú ako „pracovné dokumenty“. Pracovné dokumenty však nie sú automaticky uvedené vo verejnom registri Rady v čase ich vypracovania. Namiesto toho generálny sekretariát Rady uverejňuje každých niekoľko mesiacov štandardný dokument vo verejnom registri, ktorý obsahuje zoznam pracovných dokumentov, ktoré boli distribuované príslušnej pracovnej skupine. Pracovné dokumenty teda nemajú samostatný zápis do verejného registra dokumentov Rady a sprístupňujú sa len s určitým oneskorením. Ombudsmanka už označila tento postup za problematický v predchádzajúcich strategických vyšetrovaníach týkajúcich sa transparentnosti legislatívneho procesu Rady [18] a transparentnosti rozhodovania Rady počas krízy spôsobenej ochorením COVID-19 [19] . Preto **opakuje svoj návrh zo svojich predchádzajúcich vyšetrení** , aby Rada vo svojom verejnom registri uviedla všetky druhy dokumentov v čase ich vydania bez ohľadu na ich označenie a či je k dokumentu (alebo jeho časti) možný prístup alebo nie.

Odporúčanie

Na základe vyšetrovania tejto sťažnosti ombudsman predkladá Rade toto odporúčanie:

Rada by mala poskytnúť verejnosti úplný prístup k požadovaným legislatívnym dokumentom.



Rada a sťažovateľ budú o tomto odporúčaní informovaní. V súlade s článkom 4 ods. 2 štatútu európskeho ombudsmana Rada zašle podrobné stanovisko do 30. mája 2022.

Emily O'Reilly európska ombudsmanka

Štrasburg, 28. 2. 2022

[1] K dispozícii na adrese:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3
[Prepojenie]

[2] K dispozícii na adrese:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>
[Prepojenie]

[3] Viac informácií je k dispozícii na adrese:

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op>
[Prepojenie]

[4] Strážcovia prístupu sú veľké online platformy, ktoré spĺňajú určité kritériá, ako je silná hospodárska pozícia, prepojenie veľkej používateľskej základne s veľkým počtom podnikov a ktoré majú stabilné postavenie na trhu,

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op>
[Prepojenie]

[5] Článok 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001R1049> [Prepojenie]

[6] Článok 10 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ).

[7] Článok 1 a článok 10 ods. 3 ZEÚ.

[8] Odôvodnenie 6 nariadenia č. 1049/2001.

[9] Článok 15 ods. 2 ZFEÚ.

[10] článok 12 ods. 2 a odôvodnenie 6 nariadenia č. 1049/2001.

[11] Pozri v tomto zmysle rozsudky Súdneho dvora z 1. júla 2008, *Švédsko a Turco/Rada*,



C-39/05 P a C-52/05 P, bod 46:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-39/05&language=en> [Prepojenie], a zo 17. októbra 2013, *Rada/Access Info Europe*, C-280/11 P, bod 33:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-280/11&language=EN> [Prepojenie]

Pozri rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 4. septembra 2018, *ClientEarth/Komisia*, C-57/16, bod 100.

[13] Článok 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001.

Pozri rozsudky Všeobecného súdu z 22. marca 2011, *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, body 69, 76, a zo 17. októbra 2013, *Rada/Access Info Europe*, C-280/11 P, bod 60

[15] ods. 69.

[16] Pozri rozsudok Všeobecného súdu z 22. marca 2011, *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, bod 69

[17] Pozri rozsudok Všeobecného súdu z 22. marca 2018, *Emilio De Capitani/Európsky parlament*, T-540/15, bod 99

[18] Vyšetrovanie z vlastnej iniciatívy OI/2/2017/TE týkajúce sa transparentnosti legislatívneho rozhodovania v Rade EÚ. Všetky dokumenty týkajúce sa otázok sú k dispozícii tu:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Prepojenie]

[19] Vyšetrovanie z vlastného podnetu OI/4/2020/TE týkajúce sa transparentnosti rozhodovania Rady EÚ počas krízy spôsobenej ochorením COVID-19. Všetky dokumenty týkajúce sa otázok sú k dispozícii tu: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/139715> [Prepojenie]