

*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 európskej ombudsmanky, ktorým sa stanovujú návrhy v nadväznosti na jej strategické vyšetrovanie OI/8/2015/JAS týkajúce sa transparentnosti trialógov

Rozhodnutie

**Prípad** OI/8/2015/JAS - **Otvorené dňa** 26/05/2015 - **Rozhodnutie z dňa** 12/07/2016 -  
**Príslušné inštitúcie** Európsky parlament ( Nie je oprávnenie na ďalšie informácie ) | Rada Európskej únie ( Nie je oprávnenie na ďalšie informácie ) | Európska komisia ( Nie je oprávnenie na ďalšie informácie ) |

Toto strategické vyšetrovanie sa týka transparentnosti dôležitej neformálnej časti legislatívneho procesu EÚ, konkrétne transparentnosti **trialógov** .

Dva legislatívne orgány EÚ, Európsky parlament a Rada Európskej únie, prijímajú právne predpisy na základe návrhu Európskej komisie. Počas tohto procesu obaja spoluzákonnodarcovia za pomoci Komisie často rokujú v rámci takzvaných **trialógov** , ktoré sú **neformálnymi stretnutiami** zástupcov troch zainteresovaných inštitúcií. Počas trialógu sa Parlament a Rada snažia dohodnúť na spoločnom texte na základe svojich počiatočných pozícií, o ktorom sa potom hlasuje v súlade s formálnym legislatívnym postupom. Trialógy sa ukázali ako veľmi účinné pri dosahovaní takýchto dohôd a väčšina právnych predpisov sa teraz prijíma týmto spôsobom.

Európska únia je **zastupiteľskou demokraciou** , v ktorej majú občania právo brať svojich zástupcov na **zodpovednosť za** politické rozhodnutia prijaté v ich mene. Občania majú tiež právo **zúčastňovať sa** na demokratickom procese EÚ. Transparentnosť trialógov je kľúčovým prvkom pri zabezpečovaní účinnosti týchto práv a legitimizácii právnych predpisov EÚ. Súdny dvor EÚ uviedol, že schopnosť občanov EÚ zistiť dôvody, na ktorých je založená legislatívna činnosť, je predpokladom účinného uplatňovania ich demokratických práv.

Zatiaľ čo legislatívny proces EÚ je vo všeobecnosti pomerne transparentný, a to aj v porovnaní



s mnohými členskými štátmi, táto časť procesu vyvolala obavy týkajúce sa rovnováhy medzi efektívnosťou procesu trialógu a jeho transparentnosťou.

V tejto súvislosti začal európsky ombudsman **strategické vyšetovanie**. Preskúmala, ktoré informácie a dokumenty by **sa mali aktívne sprístupniť verejnosti** a v akom čase, aby občania mohli využívať svoje práva.

Transparentnosť v rámci **trialógu je základným prvkom legitimacy tvorby práva EÚ**. Občania musia byť schopní kontrolovať výkon svojich zástupcov počas tejto kľúčovej časti legislatívneho procesu. Občania tiež požadujú informácie o témach, o ktorých sa diskutuje počas trialógu, aby sa mohli účinne zúčastňovať na legislatívnom procese.

Ombudsmanka víta doterajší pokrok v zlepšovaní transparentnosti trialógov; navrhuje však, aby tieto tri inštitúcie verejne sprístupnili túto dokumentáciu a informácie: **Dátumy trialógu**, **počiatočné pozície** troch inštitúcií, všeobecné **programy trialógu**, **štvorstípcové dokumenty**, **konečné kompromisné znenia**, správy z **trialógu**, ktoré boli zverejnené, **zoznamy zapojených politických činiteľov s rozhodovacími právomocami** a pokiaľ je to možné, **zoznam ďalších dokumentov predložených** počas rokovaní. Všetky tieto údaje by sa mali sprístupniť v jednoduchej a ľahko zrozumiteľnej **spoločnej databáze**. Hoci niektoré dokumenty by sa mohli sprístupniť počas rokovaní v **rámci** trialógu, inštitúcie by mohli vo verejnom záujme považovať za potrebné poskytnúť proaktívny prístup verejnosti k určitým typom dokumentov až **po ukončení rokovaní**.

## Zhrnutie

*Toto strategické vyšetovanie sa týka transparentnosti dôležitej neformálnej časti legislatívneho procesu EÚ, konkrétne transparentnosti trialógov.*

Dva legislatívne orgány EÚ, Európsky parlament a Rada Európskej únie, prijímajú právne predpisy na základe návrhu Európskej komisie. Počas tohto procesu obaja spoluzákonodarcovia za pomoci Komisie často rokujú v rámci takzvaných **trialógov**, ktoré sú **neformálnymi stretnutiami** zástupcov troch zainteresovaných inštitúcií. Počas trialógu sa Parlament a Rada snažia dohodnúť na spoločnom texte na základe svojich počiatočných pozícií, o ktorom sa potom hlasuje v súlade s formálnym legislatívnym postupom. Trialógy sa ukázali ako veľmi účinné pri dosahovaní takýchto dohôd a väčšina právnych predpisov sa teraz prijíma týmto spôsobom.

Európska únia je **zastupiteľskou demokraciou**, v ktorej majú občania právo brať svojich zástupcov na **zodpovednosť za** politické rozhodnutia prijaté v ich mene. Občania majú tiež právo **zúčastňovať sa** na demokratickom procese EÚ. Transparentnosť trialógov je kľúčovým prvkom pri zabezpečovaní účinnosti týchto práv a legitimizácii právnych predpisov EÚ. Súdny dvor EÚ uviedol, že schopnosť občanov EÚ zistiť dôvody, na ktorých je založená legislatívna činnosť, je predpokladom účinného uplatňovania ich demokratických práv.



*Zatiaľ čo legislatívny proces EÚ je vo všeobecnosti pomerne transparentný, a to aj v porovnaní s mnohými členskými štátmi, táto časť procesu vyvolala obavy týkajúce sa rovnováhy medzi efektívnosťou procesu trialógu a jeho transparentnosťou.*

*V tejto súvislosti začal európsky ombudsman **strategické vyšetrowanie**. Preskúmala, ktoré informácie a dokumenty by **sa mali aktívne sprístupniť verejnosti** a v akom čase, aby občania mohli využívať svoje práva.*

*Transparentnosť v rámci trialógu je základným prvkom legitimacy tvorby práva EÚ. Občania musia byť schopní kontrolovať výkon svojich zástupcov počas tejto kľúčovej časti legislatívneho procesu. Občania tiež požadujú informácie o témach, o ktorých sa diskutuje počas trialógu, aby sa mohli účinne zúčastňovať na legislatívnom procese.*

*Ombudsmanka víta doterajší pokrok v zlepšovaní transparentnosti trialógov; navrhuje však, aby tieto tri inštitúcie verejne sprístupnili túto dokumentáciu a informácie: **Dátumy trialógu**, **počiatočné pozície troch inštitúcií**, **všeobecné programy trialógu**, **štvorstípcové dokumenty**, **konečné kompromisné znenia**, **správy z trialógu**, ktoré boli zverejnené, **zoznamy zapojených politických činiteľov s rozhodovacími právomocami** a pokiaľ je to možné, **zoznam ďalších dokumentov predložených počas rokovaní**. Všetky tieto údaje by sa mali sprístupniť v jednoduchej a ľahko zrozumiteľnej **spoločnej databáze**. Hoci niektoré dokumenty by sa mohli sprístupniť počas rokovaní v **rámci trialógu**, inštitúcie by mohli vo verejnom záujme považovať za potrebné poskytnúť proaktívny prístup verejnosti k určitým typom dokumentov až po ukončení rokovaní.*

## Kontext

1. Toto strategické vyšetrowanie sa týka transparentnosti **trialógov**, neformálnej časti legislatívneho procesu EÚ, v rámci ktorej Parlament a Rada, tzv. **spoluzákonodarcovia**, dosiahnu dohodu o navrhovaných právnych predpisoch. Táto dôležitá časť procesu je založená na priamych osobných rokovaníach medzi spoluzákonodarcami, ktorým pomáha Komisia.

2. **Európsky parlament**, ktorého členovia sú priamo volení občanmi EÚ a demokraticky zodpovední voči nim, a **Rada Európskej únie**, zložená z ministrov z každého členského štátu, ktorí sa demokraticky zodpovedajú svojim národným parlamentom a občanom svojich členských štátov, prijímajú právne predpisy EÚ po tom, ako sa o návrhu, ktorý im predloží **Európska komisia, dohodnú**. Parlament a Rada môžu návrhy Komisie zmeniť alebo, ak si to želajú, úplne zamietnuť. Spoluzákonodarcovia počas svojich rokovaní o navrhovaných právnych predpisoch zohľadňujú aj svoje stanoviská s cieľom nájsť spoločný základ. Ak sa dosiahne dohoda, prijímajú sa právne predpisy EÚ.

3. Zmluvy EÚ obsahujú podrobné pravidlá, ktorými sa riadi, ako by sa takéto dohody mali dosiahnuť medzi spoluzákonodarcami. Formálny proces, ktorým sa dohoda dosiahne, však môže byť zložitý a časovo náročný. Môže zahŕňať viacero etáp rokovaní a hlasovania.



Formálne stretnutia spoluzákonodarcov (vykonávané v „zmierovacom výbore“) sa môžu uskutočniť, ale až na samom konci procesu. To môže viesť k zdĺhavému a zložitému procesu.

4. Spoluzákonodarcovia však preskúmali a zaviedli pružnejšie prostriedky na zosúladenie pozícií k navrhovaným právnym predpisom, ktoré majú formu trialógov. **Trialógy** sú neformálne rokovania medzi zástupcami Parlamentu a Rady, ktorým pomáha Komisia, s cieľom dosiahnuť dohodu o právnych predpisoch, zvyčajne v počiatočnej fáze legislatívneho procesu. V trialógoch zástupcovia spoluzákonodarcov rokujú **priamo** medzi sebou s cieľom preklenúť akékoľvek rozdiely v názoroch. Trialógy, ktoré nie sú prístupné verejnosti, sa môžu uskutočniť v ktorejkoľvek fáze legislatívneho postupu, keď Komisia predloží návrh. Ak budú rokovania úspešné, na plenárnej schôdzi Parlamentu a Rady sa predloží kompromisné znenie. Ak každý spoluzákonodarca formálne schváli kompromisné znenie, stane sa právnym predpisom.

5. Hoci sa v zmluvách výslovne nepredpokladajú trialógy, ukázali sa ako mimoriadne účinný a účinný prostriedok na dosiahnutie dohody medzi spoluzákonodarcami. Väčšina právnych predpisov sa v súčasnosti prijíma prostredníctvom trialógov po diskusiách, pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch a hlasovaní oboch zákonodarcov, aby vytvorili svoje pôvodné stanoviská. Použitie niekoľkých kôl formálnych rokovaní (alebo „čítaní“) sa stalo skôr výnimkou ako pravidlom.

6. Štruktúrovaný systém trialógu je zlepšením ešte neformálnejších prostriedkov, o ktoré sa v minulosti opierali slovné rokovania, čo neumožnilo primeranú úroveň demokratického dohľadu.

7. Z mnohých demokratických zásad zakotvených v zmluvách EÚ majú dve v kontexte tohto vyšetrovania osobitný význam. Po prvé, v súlade s článkom 10 Zmluvy o Európskej únii „*fungovanie Únie je založené na **zastupiteľskej demokracii***“. Zastupiteľská demokracia si vyžaduje nielen to, aby boli zvolení tí, ktorí prijímajú právne predpisy; to tiež znamená, že občania sú účinne oprávnení brať svojich volených **zástupcov na zodpovednosť za** konkrétne rozhodnutia svojich zástupcov v ich mene. Po druhé, občania majú „*právo **zúčastňovať sa** na demokratickom živote Únie*“, čo je zásada zakotvená aj v článku 10 Zmluvy o Európskej únii, v ktorom sa ďalej uvádza, že „*rozhodnutia sa prijímajú čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi*“.

8. S cieľom zabezpečiť uplatňovanie týchto zásad sa v zmluvách EÚ vyžaduje, aby bol legislatívny proces transparentný. Občania môžu brať svojich volených zástupcov na zodpovednosť len vtedy, ak vedia, aké rozhodnutia a aké kompromisy urobili ich zástupcovia v ich mene. Občania sa môžu reálne a vecne zúčastňovať na legislatívnom procese len vtedy, ak môžu vyjadriť svoje názory informovaným spôsobom. Ak môžu inštitúcie Únie zabezpečiť dodržiavanie týchto zásad, občania ich budú považovať za zodpovednejších a inkluzívnejších, a teda legitímnejších.

9. V tejto súvislosti ombudsmanka začala toto strategické vyšetrovanie transparentnosti trialógov. Cieľom vyšetrovania je podporiť spoluzákonodarcov, ktorí sú v konečnom dôsledku zodpovední za určenie toho, ako sa demokratické zásady EÚ môžu a mali uplatňovať v kontexte rokovaní v rámci trialógu.



## Strategické vyšetrovanie

**10.** Toto strategické vyšetrovanie sa týka **proaktívnej transparentnosti trialógov** . Konkrétne skúma, ktoré informácie a dokumenty môžu byť aktívne sprístupnené verejnosti a v akom okamihu. Vyšetrovanie sa netýka spôsobu, akým inštitúcie štruktúrujú legislatívny proces, ani spôsobu, akým organizujú trialógy. Vyšetrovanie tiež nezahŕňa spôsob, akým inštitúcie riešia individuálne žiadosti o prístup verejnosti ku konkrétnym dokumentom trialógu.

**11.** Ako prvý krok ombudsmanka požiadala Parlament, Radu a Komisiu, aby odpovedali na súbor otázok týkajúcich sa trialógov. Ombudsman skontroloval dva uzavreté spisy trialógu, konkrétne spisy o smernici o hypotekárnych úveroch [1] a o nariadení o klinickom skúšaní [2] s cieľom vytvoriť jasný prehľad o tom, ako fungujú rokovania v rámci trialógu, a typy dokumentov, ktoré sa zvyčajne predkladajú počas rokovaní v rámci trialógu. Po analýze odpovedí inštitúcií a úvah o kontrolách spisov ombudsman začal **verejnú konzultáciu** . Podania od občanov, mimovládnych organizácií, akademickej obce a národných parlamentov v prevažnej miere podporili zvýšenie transparentnosti trialógu, ale niektoré vyjadrili aj obavy v súvislosti s predčasným zverejnením dokumentov s odvolaním sa na potenciálne škody, ktoré by sa mohli spôsobiť rokovaniam v citlivom čase. Ombudsmanka túto spätnú väzbu zohľadňuje pri prezentácii svojho posúdenia [3] .

**12.** Zatiaľ čo vyšetrovanie prebiehalo, Parlament, Rada a Komisia uzavreli novú Medziinštitucionálnu dohodu o lepšej tvorbe práva, ktorá zahŕňa silný záväzok k legislatívnej transparentnosti [4] . Ombudsman víta a podporuje toto úsilie.

**13. Ombudsman** napokon ďakuje všetkým, ktorí prispeli k verejnej konzultácii, a trom inštitúciám za ich úprimnú a konštruktívnu spoluprácu v priebehu tohto vyšetrovania.

## Posúdenie ombudsmana

**14.** Ombudsmanka začne načrtnutím toho, prečo je potrebný transparentný proces trialógu. Z tejto potreby transparentnosti vyvodí závery a vysvetlí, čo by to mohlo a malo znamenať z praktického hľadiska vzhľadom na legitímnu potrebu inštitúcií dosiahnuť dohody o legislatívnych návrhoch. Napokon predloží návrhy na to, ako by inštitúcie mohli zlepšiť dôveru verejnosti v tento proces a pochopenie tohto procesu tým, že budú proaktívne poskytovať informácie, v ideálnom prípade v ľahko použiteľnom spoločnom verejnom registri.

### A. Potreba transparentnosti

## Demokratická zodpovednosť

**15.** V **zastupiteľskej demokracii** si občania volia zástupcov, aby konali v ich mene v rozhodovacích procesoch, čo je najdôležitejšie, v procese tvorby zákonov. Občania potom vyvodzujú zodpovednosť za to, ako sa správajú, najmä vo voľbách. To platí rovnako pre



poslancov Európskeho parlamentu (poslancov EP, ktorí nesú zodpovednosť za rozhodnutia, ktoré robia vo voľbách do Európskeho parlamentu) a ministrov členských štátov (ktorí môžu byť brání na zodpovednosť prostredníctvom národných volieb alebo prostredníctvom svojich **národných parlamentov**) .

**16.** Občania musia mať možnosť informovať sa o tom, aké rozhodnutia v ich mene prijali ich zástupcovia, aby sa mohli vyjadriť k tomu, ako ich zástupcovia konajú. Skutočná demokratická zodpovednosť by sa stala nemožnou, ak by sa občania nemohli dozvedieť o postojoch svojich zástupcov počas legislatívneho procesu. Legislatívny proces v zastupiteľskej demokracii si preto vyžaduje vysokú úroveň transparentnosti, ak má zastupiteľská demokracia riadne fungovať. Súdny dvor EÚ v skutočnosti uviedol, že schopnosť občanov EÚ „*zistiť dôvody, na ktorých je založená legislatívna činnosť, je predpokladom účinného uplatňovania ich demokratických práv*“ [5] .

**17.** Zodpovednosť sa neobmedzuje len na informácie o tom, ako zástupcovia odovzdali svoje hlasy. Zahŕňa argumenty zástupcov za konkrétny legislatívny návrh a proti nemu. Je to nielen v prospech občanov, ktorí získajú lepšie pochopenie daných otázok, ale aj v prospech zástupcov, ktorí sa môžu spoľahnúť na to, že občania lepšie pochopia zložitosti svojej práce. Tieto úvahy sa vzťahujú aj na trialógy.

**18.** Stále viac a viac právnych predpisov EÚ – 85 % v poslednom volebnom období (2009 – 2014), čo predstavuje nárast oproti 29 % len o dva volebné obdobia skôr, v prvej fáze, čím sa znižuje potreba niekoľkých kôl formálnych rokovaní a hlasovania (nazývaných „čítanie“). Toto zvýšenie prijímania právnych predpisov v prvom čítaní je v žiadnom malom prípade spôsobené schopnosťou spoluzákonodarcov dosiahnuť vzájomnú dohodu prostredníctvom rokovaní v rámci trialógu.

**19.** Každý spoluzákonodarca bude ochotnejší rokovať v dobrej viere s druhým spoluzákonodarcou počas trialógu, ak sa domnieva, že dosiahnutá dohoda sa potom formálne prijme bez zmeny. Zmeny znenia počas následného formálneho postupu (hlasovanie v Parlamente a preskúmanie Radou) sú preto nezvyčajné. To, čo sa deje v rámci trialógu, je preto kľúčové pre prípadný obsah mnohých právnych predpisov.

**20.** Z toho vyplýva, že ak chcú občania kontrolovať prácu svojich zástupcov, či už ide o poslancov EP alebo národných ministrov, musia mať možnosť kontrolovať svoju účasť na tejto kľúčovej časti legislatívneho procesu. Aj keď konkrétny poslanec EP alebo zástupca členského štátu nie je priamo zapojený do daného rokovania v rámci trialógu, **tento** zástupca môže pri hlasovaní o schválení legislatívneho textu vo formálnom postupe schváliť výsledok rokovania v rámci trialógu. Občania preto musia mať právomoc kontrolovať tento proces trialógu, aby mohli posúdiť prácu poslancov EP a národných ministrov.

**21.** V zmluvách EÚ sa zdôrazňuje aj osobitná úloha **národných parlamentov** pri prijímaní právnych predpisov EÚ. Počas verejnej konzultácie ombudsmana niekoľko národných parlamentov vyjadrilo obavy týkajúce sa transparentnosti trialógov [6] . Národné parlamenty musia mať právomoc vykonávať demokratickú kontrolu pozícií, ktoré ich vlády zaujmú v



priebehu legislatívneho procesu EÚ. Občania členských štátov potom môžu brať svoje národné parlamenty na zodpovednosť za to, ako vykonávajú túto dôležitú úlohu. Ak sa tento reťazec zodpovednosti preruší, utrpí sa dôvera v tvorbu právnych predpisov EÚ a dôvera v EÚ. Dostatočná transparentnosť, pokiaľ ide o rokovania v rámci trialógu, je dôležitým prvkom pri zabezpečovaní toho, aby národné parlamenty mohli účinne vykonávať svoju úlohu. Podporuje tiež veľmi potrebné demokratické prepojenie medzi tým, čo sa deje v členských štátoch, a tým, čo sa deje v inštitúciách EÚ, najmä pokiaľ ide o tvorbu právnych predpisov, ktorá má vplyv na každého občana EÚ.

## Účasť verejnosti

**22.** Demokracie akceptujú a podporujú želanie svojich občanov zúčastňovať sa na demokratickom procese nielen vo volebnej schránke, ale aj prostredníctvom verejných diskusií o prednostiach legislatívnych návrhov. Takéto diskusie posilňujú demokratickú legitimitu prijatých právnych predpisov, keďže občania majú pocit, že majú možnosť vyjadriť svoje názory. Verejná diskusia môže zlepšiť aj obsah právnych predpisov, keďže **zainteresované strany** predkladajú argumenty za a proti, čím sa zabezpečí lepšie informované legislatívne rozhodovanie. V zmluvách EÚ sa výslovne uznávajú výhody účasti verejnosti na demokratickom živote Únie a usiluje sa o podporu otvoreného a transparentného dialógu medzi inštitúciami, zainteresovanými stranami a občanmi.

**23.** Už existujú osobitné mechanizmy na zabezpečenie takejto účasti na úrovni EÚ pred predložením legislatívneho návrhu Komisie. Tieto mechanizmy zahŕňajú európske iniciatívy občanov [7], konzultácie so zainteresovanými stranami [8] a verejné konzultácie [9]. Ak sa tieto mechanizmy správne uplatňujú, pomáhajú zvýšiť úroveň účasti občanov na širšom legislatívnom procese, a to aspoň do okamihu, keď Komisia predloží návrh právnych predpisov. Európsky hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov takisto poskytujú poradenstvo v oblasti právnych predpisov EÚ. Obaja spoluzákondarcovia sa potom môžu rozhodnúť, či a do akej miery by mali zohľadniť tieto názory pri rokovaní, zmene a doplnení, rokovaníach a hlasovaní o právnych predpisoch.

**24.** Účasť verejnosti si vyžaduje transparentný legislatívny proces. Veľká časť procesu je už transparentná. Parlament napríklad diskutuje, mení a dopĺňa a hlasuje o svojej pôvodnej pozícii vo fáze výborov verejne, zatiaľ čo Rada aktívne sprístupňuje mnohé dokumenty vypracované jeho pracovnými skupinami. Diskusie medzi spoluzákondarcami za zatvorenými dverami – bez sprístupnenia primeranej dokumentácie – však ohrozujú vznik verejného podozrenia a neistoty a môžu brániť informovanej diskusii o jej obsahu. Dôvera verejnosti sa môže oslabiť, ak majú občania obavy, že len určité **privilegované skupiny**, tzv. dôverné osoby, majú prístup k informáciám a sú oprávnení úzko sa zúčastňovať na legislatívnom procese [10]. Keďže pomerne malý počet ľudí je priamo zapojený do rokovaní v rámci trialógu, potreba transparentnosti sa stáva ešte naliehavejšou v kontexte demokratickej legitimacy.

**25.** V tejto súvislosti je dôležité bojovať proti obavám, že určité záujmové skupiny majú väčší stupeň informácií o rokovaníach v rámci trialógu prostredníctvom privilegovaného prístupu k



dokumentom a účastníkom rokovaní. Intenzívnejšie **zverejňovanie** informácií tým, že sa všetkým občanom a všetkým zainteresovaným stranám sprístupňujú informácie, o ktorých sa niektorí môžu obávať, že majú k dispozícii len dostatočné zdroje, môže prispieť k ubezpečeniu širšej verejnosti, že skutočne existujú „rovnaké podmienky“.

**26.** Vyjadrili sa obavy, že zvýšená transparentnosť povedie k väčšiemu „lobizmu“ verejných predstaviteľov. Dôvodom je, že „lobizmus“ zástupcov verejnej správy je problém. Podľa názoru ombudsmana je „lobizmus“ legitímny a problematický len vtedy, ak je výsadou dobre prepojených a dobre vybavených zdrojov. Ak sa však informácie sprístupnia všetkým, táto obava sa do istej miery rieši.

**27.** „Lobizmus“ môže byť problematický aj vtedy, ak k nemu dôjde v čase, keď verejní zástupcovia potrebujú určitý priestor na prerokovanie a diskusiu o navrhovaných právnych predpisoch. Ako sa však bude riešiť ďalej, tento prípad ešte viac posilňuje primeranú a včasnú dostupnosť informácií pre všetkých. V konečnom dôsledku účasť verejnosti spôsobom, ktorý zohľadňuje iné legitímne potreby, môže len posilniť demokratický proces a jeho výstupy.

**28.** Ombudsmanka však oceňuje obavy a výzvy, ktoré môže predstavovať zvýšený lobizmus, a opakuje svoju výzvu na vytvorenie silného, spoľahlivého a povinného registra transparentnosti ako „centrálneho centra transparentnosti“, ku ktorému by sa pripojilo niekoľko administratívnych systémov EÚ [11]. Zákondarcovia aj občania chcú vedieť, kto lobi v EÚ, a majú spoľahlivý a ľahko použiteľný nástroj na zistenie požadovaných podkladových informácií o každej záujmovej skupine a majú istotu, že skupiny sú plne v súlade s kódexom správania z registra transparentnosti [12].

## **Legitímna potreba zabezpečiť účinnú organizáciu legislatívneho procesu**

**29.** Zodpovednosť voči občanom a účasť občanov majú zásadný význam pre legitimitu demokratického procesu. Zastupiteľské demokracie, ako je EÚ, zároveň dávajú voleným zástupcom zodpovednosť a mandát na rokovanie o obsahu právnych predpisov v mene občanov. Aby to fungovalo správne, musia mať volení zástupcovia určitý privilegovaný priestor na rokovania. Bolo by v rozpore so samotnou podstatou zastupiteľskej demokracie, ak by tretie strany, ktoré sa chcú priamo zúčastniť parlamentnej rozpravy, prerušili diskusiu medzi demokraticky zvolenými zástupcami (napríklad tým, že by sa snažili zasiahnuť z verejnej galérie počas prebiehajúcej rozpravy).

**30.** Preto je potrebné vyvážiť záujem o transparentný proces s legitímnu potrebou zabezpečiť privilegovaný rokovací priestor. Hoci právo verejnosti zúčastňovať sa na legislatívnom procese musí byť chránené a podporované, v niektorých situáciách môže byť potrebné vymedziť presné mechanizmy, ktorými sa toto právo vykonáva. V takýchto prípadoch je však ešte dôležitejšie, aby sa verejnosti následne poskytli všetky informácie potrebné na pochopenie a kontrolu procesu, ku ktorému došlo.



**31. Ombudsmanka** pri predkladaní návrhov o praktických opatreniach potrebných na zabezpečenie toho, aby zásady demokratickej zodpovednosti a účasti verejnosti boli v súvislosti s trialógmi riadne dodržiavané, uznáva verejný záujem na umožnení účinného a efektívneho fungovania legislatívneho procesu. V konečnom dôsledku proces, v ktorom účastníci nemajú možnosť uvažovať na určité obdobie v súkromí, bude mať malý účel, ak nie je schopný dosahovať výsledky. Rozsah takýchto súkromných rokovaní však musí byť primeraný skutočnej citlivosti diskutovaných otázok.

#### **B. Transparentnosť trialógov**

**32. Ombudsmanka** identifikovala tri hlavné otázky týkajúce sa transparentnosti trialógov, ktoré vznikajú občanom: občania musia vedieť, či prebiehajú rokovania v rámci trialógu o legislatívnom návrhu; potrebujú všeobecné informácie o obsahu týchto rokovaní; a musia vedieť, kto sa zúčastňuje na rokovaní. Ombudsmanka predloží návrhy, ako zlepšiť transparentnosť procesu trialógu, pričom sa zameria na dokumenty, ktoré sa zaoberajú týmito hlavnými otázkami.

**33. Ombudsmanka na** úvod uznáva, že inštitúcie EÚ už uverejňujú významné informácie a dokumentáciu v súvislosti s legislatívnym procesom a určitými trialógmi. Žiaľ, veľká časť týchto verejne dostupných informácií sa často šíri v rôznych databázach a webových sídlach, pretože neexistuje spoločný inštitucionálny priestor, v ktorom by občania mohli ľahšie pristupovať ku všetkým relevantným dokumentom.

**34. Zatiaľ** čo odborníci a osoby, ktoré majú dôverné informácie, môžu sledovať a lokalizovať tieto rozptýlené informácie, pre väčšinu občanov je užitočný prístup ťažký. To, žiaľ, zvyšuje „mystiku“ trialógov, čo odrádza občanov od angažovanosti, a tým oslabuje ich demokratické práva. Preto by sa malo vyvinúť väčšie úsilie na konsolidáciu takýchto informácií, keďže ak sa tak neurobia, môže sa posilniť priepať v prístupe medzi odborníkmi, ktorí majú dôverné informácie, a bežnými občanmi.

### **„Trilógové kalendáre“**

**35. Kľúčovým** aspektom transparentnej tvorby právnych predpisov je vedieť, kedy prebiehajú diskusie. Občania môžu sledovať životný cyklus legislatívneho návrhu EÚ prostredníctvom samostatných verejných webových stránok [13], ale tieto webové stránky neobsahujú komplexné informácie o jednotlivých rokovaníach v rámci trialógu, najmä o prebiehajúcich a nadchádzajúcich trialógoch. Parlament a Komisia vo svojich odpovediach ombudsmanovi uznali, že trialógy sa systematicky neohlasujú verejne. Parlament tiež načrtnul úsilie, ktoré vyvíja s cieľom poskytnúť viac informácií.

**36. Ombudsmanka** sa domnieva, že zverejnenie **dátumov trialógu** vopred by výrazne prospelo transparentnosti. Aj keď trialógy nie sú formálne súčasťou legislatívneho postupu, ich uznaná ústrednosť v tomto procese si vyžaduje, aby sa publikovalo. Spoločné vyhlásenie inštitúcií o trialógoch to uznáva za predpokladu, že trialógy sa oznámia, ak je to možné [14]. Niektoré informácie sa už zverejňujú prostredníctvom parlamentných výborov [15] a Výboru stálych predstaviteľov Rady (COREPER) [16], kde sa oznamujú nedávne alebo budúce



trialógy. Tieto informácie sú potom súčasťou zápisnice zo schôdze alebo príslušného video streamu. Môže však byť ťažké nájsť, ak nie sú prepojené s webovými stránkami pokrývajúcimi celý postup. To opäť vedie k vytvoreniu spoločného inštitucionálneho priestoru na verejné šírenie takýchto základných, ale kritických informácií.

**37.** Samotné inštitúcie by mali prospech z uverejňovania dátumov trialógu. Keďže formálny postup sa počas rokovaní v rámci trialógu zastaví, legislatívne databázy obsahujú veľké medzery, počas ktorých sa proces zdá byť nečinný [17]. Sprístupnením takýchto informácií inštitúcie preukazujú, že sa dosiahol pokrok.

**Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie verejne sprístupnili „Trilogue kalendár“, v ktorom sa identifikujú nadchádzajúce trialógy. Mali by sa tiež odvolávať na trialógy v databázach o legislatívnych spisoch.**

**38.** Ako ukázali odpovede inštitúcií, potrebné informácie sú už interne dostupné. Ombudsmanka sa domnieva, že verejný kalendár trialógu možno vytvoriť bez toho, aby boli príliš formalistickí a nepružní občania, ktorí sú schopní pochopiť, že dátumy sa môžu zmeniť, a že nie každé jedno stretnutie sa môže oznámiť vopred (napríklad tie, ktoré sa zvolajú v krátkom čase). V prípade potreby môže byť kalendár označený ako „návrh“.

**39.** Akékoľvek administratívne ťažkosti pri zostavovaní takéhoto kalendára nie sú dôvodom na to, aby sa občanom bránilo sledovať priebeh legislatívneho postupu. Takéto základné informácie sú predpokladom pre zaangažovanie.

## **„Počiatočné pozície inštitúcií“**

**40. Legislatívny postup** EÚ sa začína návrhom Komisie, ktorý sa potom predloží spoluzákonodarcom – Parlamentu a Rade – a zverejní sa. Pred začatím rokovaní v rámci trialógu sa každý spoluzákonodarcu interne dohodne na svojej vlastnej **pozícii** k návrhu, t. j. k prípadným zmenám znenia Komisie. Tieto „počiatočné pozície“ potom slúžia ako východiskový bod pre rokovania.

**41.** Na strane Parlamentu sa na pozícii buď dohodne príslušný výbor, alebo celý Parlament, plénum, a to po rozprave, zmene a doplnení a hlasovaní o texte verejne. Na strane Rady súhlasia s pôvodnou pozíciou COREPER alebo samotní ministri. Cieľom trialógu je potom dohodnúť sa na prijateľnom kompromisnom znení na základe týchto pozícií. Komisia medzitým pomáha pri rokovaní v rámci trialógu tým, že vysvetľuje a v prípade potreby obhajuje prednosti svojho návrhu. Komisia môže návrh stiahnuť aj za výnimočných okolností.

**42.** Ak majú občania kontrolovať, ako ich zástupcovia konali, musia byť schopní porovnať výsledok procesu s počiatočnou pozíciou svojich zástupcov, aby sa v prípade potreby mohli opýtať, prečo sa pozície zmenili, a ubezpečiť sa, že proces zohľadňuje všetky záujmy a úvahy. Platí to pre legislatívny proces vo všeobecnosti, čo musí platiť aj pre neformálny, ale veľmi rozhodný proces trialógu.



**43. Rokovania v rámci trialógu** medzi inštitúciami sa začínajú až **po** tom, ako spoluzákonodarcovia stanovia svoje počiatočné pozície. Proaktívne sprístupnenie týchto pozícií verejnosti by preto nepoškodilo schopnosť vyjednávačov rokovať počas samotného trialógu. Otváracie pozície takisto poskytujú občanom jasný prehľad o parametroch podrobných rokovaní, ktoré sa majú uskutočniť.

**44. Pozícia Parlamentu** sa už vždy zverejňuje, zatiaľ čo zverejnenie Radou sa uskutočňuje príležitostne. Uverejnenie – aj keď prerušované zo strany Rady – jednoducho uznáva, že to neohrozuje schopnosť rokovať. Zostáva ešte vykonať **systematické uverejňovanie** počiatočných pozícií ku každému legislatívnemu návrhu.

**45.** Uverejnenie by malo byť nezávislé od vnútornej úrovne, na ktorej bola pozícia dohodnutá. Napríklad v Rade sa niektoré počiatočné pozície dohodli na nižších úrovniach, ako je úroveň ministra. Občania chápu, že dokument obsahuje **nezáväznú úvodnú pozíciu** inštitúcie a že táto pozícia sa pravdepodobne (ak nie je istá) počas rokovaní zmení s cieľom dospieť k dohode. Deje sa to aj v mnohých parlamentoch členských štátov, kde sú občanom viditeľné zmeny vládneho návrhu. Hoci v medziinštitucionálnom prostredí EÚ existujú osobitné výzvy, takéto výzvy nemôžu vyvrátiť právo občana na primerané zapojenie sa do procesu tvorby právnych predpisov. Zverejnenie takýchto počiatočných pozícií môže zahŕňať vyhlásenia, v ktorých sa objasňuje, že ide len o otváracie pozície.

**Ombudsmanka navrhuje, aby obaja spoluzákonodarcovia pred začatím rokovaní v rámci trialógu proaktívne sprístupnili svoje pozície k návrhu Komisie bez ohľadu na úroveň, na ktorej bola pozícia prijatá interne, a bez ohľadu na legislatívny návrh.**

## Programy trialógu

**46.** Hoci sú kalendáre zasadnutí a otváracie pozície dôležité, informovaná verejná diskusia sa uskutoční len vtedy, ak sa sprístupnia informácie o aspektoch návrhu, o ktorom sa v súčasnosti rokuje. Inštitúcie by mali podporovať takúto informovanú diskusiu zverejnením **programov trialógu**.

**47.** Inštitúcie už vypracúvajú programy jednotlivých trialógov. V týchto programoch sa zvyčajne uvádza, o ktorej konkrétnej časti legislatívneho návrhu sa bude diskutovať na príslušnom zasadnutí. Inštitúcie by preto mali mať možnosť poskytnúť verejnosti všeobecnejšiu súhrnnú verziu tohto programu so zameraním na hlavné body diskusie počas trialógu. Informácie by sa poskytovali verejnosti **bez toho, aby sa odhalili jednotlivé stratégie alebo ohrozili rokovania**.

**48.** Program rokovania však bude relevantný len vtedy, ak sa uverejní pred príslušným zasadnutím trialógu. Ak časové obmedzenia bránia uverejneniu pred zasadnutím, uverejnenie by sa malo uskutočniť krátko potom.



**Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie sprístupnili všeobecné súhrnné programy pred zasadnutiami trialógu alebo krátko po nich.**

## **Dokumenty so štyrmi stĺpcami a konečné kompromisné znenie**

**49.** Ako hlavný pracovný nástroj trialógu sa objavil jeden kľúčový dokument: **dokument so štyrmi stĺpcami**. V tomto dokumente sa spájajú počiatočné pozície troch inštitúcií – uvedené v prvých troch stĺpcoch – so štvrtým stĺpcom – **kompromisné znenie**, ktoré sa vyvíja počas diskusií, často v jednotlivých riadkoch alebo odsekoch po odseku. S napredovaním rokovaní sa vyplní čoraz viac štvrtého stĺpca. Vyplnený a odsúhlasený štvrtý stĺpec predstavuje **konečné kompromisné znenie**, ktoré sa zverejní a ak sa má stať právnym predpisom, musí ho vo formálnom postupe prijať každý spoluzákonodarca. Vyvíjajúci sa štvorstĺpcový dokument preto sleduje pokrok trialógu. V skutočnosti je to úplná „mapa“ neformálneho, ale rozhodujúceho procesu rokovaní v rámci trialógu.

**50.** Prístup k vyvíjajúcim sa verziám štvorstĺpcového dokumentu by verejnosti umožnil sledovať, ako konečné znenie vyplynulo z rôznych východiskových pozícií inštitúcií. Ombudsmanka na základe svojich kontrol konštatuje, že pre každé zasadnutie trialógu sa zvyčajne vytvára nová verzia štvorstĺpcového dokumentu. Občania by mohli preskúmaním týchto verzií štvorstĺpcových dokumentov pochopiť, kde a kedy zástupcovia dosiahli kompromis tým, že sa dohodnú na znení, ktoré sa líši od ich pôvodného stanoviska. Dokument tiež umožňuje zástupcom prezentovať a vysvetliť svoje rokovacie pozície a úspechy. V dokumente sa ukáže, kde sa dosiahli kompromisy, a to aj tam, kde sa našli riešenia výhodné pre obe strany.

**51.** Pre občana je životne dôležitá príležitosť na vyvodenie zodpovednosti, ktorú takáto „mapa“ poskytuje. Zverejnenie takýchto dokumentov poskytuje jasné a podrobné informácie o procese trialógu a je nevyhnutnou súčasťou demokratickej zodpovednosti.

**52.** Ombudsmanka chápe osobitné výzvy a citlivosť v rámci systému medziinštitucionálnych rokovaní EÚ. Je však potrebné vyvinúť úsilie na prekonanie týchto výziev, aby občania mohli účinne uplatňovať svoje demokratické práva.

**53.** Kľúčovou otázkou je, **kedy** by sa mali proaktívne zverejňovať štvorstĺpcové dokumenty.

**54.** Je pravdepodobné, že záujem o dobré fungovanie rokovaní v rámci trialógu dočasne prevažuje nad záujmom **o transparentnosť, pokiaľ prebiehajú rokovania v rámci trialógu**. V zložitých rokovaniach v rámci trialógu – spisy, ktoré ombudsmanka preskúmala, boli zložené – môže jeden spoluzákonodarca urobiť ústupok na jednej strane návrhu v očakávaní, že druhý spoluzákonodarca môže v neskoršej fáze urobiť ústupky. Takéto skoré koncesie sa však môžu zrušiť alebo zmeniť v závislosti od výsledku neskorších rokovaní. Ak v čase, keď sa na oplátku ešte nedosiahnu hmatateľné výsledky, ústupky, ktoré boli urobené, sa okamžite zverejnia, existuje riziko, že takéto ústupky by sa aspoň v očiach pozorovateľov stali „usadenými do kameňa“. Verejnosť, ktorá si možno nie je vedomá citlivých rokovacích stratégií spoluzákonodarcov v súvislosti s takýmito ústupkami, by mohla byť vážne uvedená do omylu.



Účastníci, ktorí čelia takémuto riziku, sa môžu zdržať akýchkoľvek vážnych ústupkov. Včasné zverejnenie by teda mohlo potenciálne poškodiť proces rokovaní.

**55.** Po ukončení rokovaní nemôže mať verejná kontrola priamy vplyv **na rokovania**, hoci môže ovplyvniť osud samotných právnych predpisov. Verejná kontrola sa zameriava najmä na konečné dohodnuté znenie, ktoré je dnes verejne dostupné už pred prijatím. Je zásadou participatívnej demokracie, že právne predpisy podliehajú takejto kontrole **pred ich prijatím**.

**56. Verejnosť by** však mala byť tiež schopná pochopiť hlavné rokovacie kroky vedúce ku kompromisu v rámci trialógu tým, že **čo najskôr po ukončení rokovaní bude mať prístup k štvorstĺpcovým dokumentom**. Hoci sa tieto dokumenty vyvíjajú a neformálne si často vymieňajú počas trialógu, štyri stĺpcové dokumenty hlavného verejného záujmu sú dokumenty vypracované pred každým zasadnutím trialógu. Tieto dokumenty tiež poskytujú užitočné informácie občanom, **ktorí chcú vyvodzovať zodpovednosť za volených zástupcov**. Môžu byť užitočné aj pre výskumníkov a **historikov, ktorí chcú lepšie pochopiť zámery zákonodarcov**.

**Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie proaktívne sprístupnili štvorstĺpcové dokumenty vrátane konečného dohodnutého znenia čo najskôr po ukončení rokovaní.**

## Poznámky z trialógu

**57.** Tieto tri inštitúcie v súčasnosti nevypracúvajú **spoločnú zápisnicu z trialógu**; zástupcovia sa obmedzujú na vypracovanie vlastných poznámok na účely podávania správ svojej príslušnej inštitúcii. Takéto dokumenty často zahŕňajú **rokovaciu stratégiu** inštitúcie a **kriticky hodnotia pozície ostatných inštitúcií**. Proaktívne zverejňovanie takýchto informácií by mohlo v závislosti od konkrétneho obsahu takýchto poznámok potenciálne poškodiť rokovania a viesť k nedokumentovanému nahlasovaniu. Ombudsmanka preto uznáva, že takéto interné správy nemusia byť ľahko dostupné **proaktívne**. Občania, ktorí majú záujem, však môžu požiadať o prístup k týmto dokumentom v súlade so **zákonom EÚ o prístupe verejnosti k dokumentom** [18]. Inštitúcie potom môžu **v jednotlivých prípadoch posúdiť, či** existujú dôvody na odmietnutie zverejnenia.

**58.** Niektoré interné správy sú však **verejne dostupné**, napríklad prostredníctvom zápisníc alebo videí výboru Parlamentu, ako aj súhrnných záznamov COREPER-u. Takéto informácie by sa mali zahrnúť do akejkoľvek príslušnej databázy, aby sa zabezpečila ich ľahká dostupnosť pre všetkých zainteresovaných občanov.

**Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie do legislatívnych databáz a kalendárov týkajúcich sa trialógu zahrnuli odkazy na všetky zápisnice alebo videá z verejných zasadnutí inštitúcií, na ktorých sa diskutovalo o trialógu.**

## Zoznamy účastníkov



59. Občania musia vedieť, kto sú zástupcovia zapojení do právnych predpisov, aby mohli vyvodzovať zodpovednosť svojich zástupcov. Na trialógoch sa zúčastňujú zástupcovia Parlamentu, Rady a Komisie. Títo zástupcovia sú na strane Parlamentu viacerými **poslancami** [19] zo všetkých politických skupín a **predsedom** príslušného výboru; na strane Rady zodpovedný národný **minister** alebo **vyšší štátny zamestnanec**, ako je stály predstaviteľ členského štátu, ktorý v súčasnosti vykonáva rotujúce predsedníctvo Rady [20] ; a na strane Komisie zodpovedný **komisár** [21] alebo iní **vysokopostavení úradníci Komisie** . Politickí zástupcovia sú často podporovaní zamestnancami. V niektorých prípadoch sa na trialógu môže zúčastniť niekoľko desiatok ľudí.

60. Zodpovednosť vyžaduje, aby mená účastníkov s **politickou zodpovednosťou** za prijaté rozhodnutia boli oznámené verejnosti. Sú to predovšetkým poslanci, ministri a komisári, t. j. **prítomní politici** . V niektorých trialógoch však inštitúcie nie sú zastúpené politikmi, ale vyššími štátnymi zamestnancami. Zatiaľ čo poslanci EP sú vždy prítomní v trialógu, členský štát, ktorý predsedá Rade, nie vždy posiela zodpovedného ministra, ani Komisia vždy nepošle zodpovedného komisára. Ak sa právomoc prijímať **rozhodnutia** deleguje z politikov na vyšších štátnych zamestnancov, mala by sa proaktívne zverejňovať aj totožnosť týchto úradníkov.

61. Ombudsmanka poznamenáva, že trialógom často predchádzajú takzvané „**technické stretnutia**“ alebo po nich nasledujú. Ide o stretnutia, na ktorých sa zúčastnili úradníci troch dotknutých inštitúcií, ktorí majú odborné znalosti v sporných spisoch. Tieto technické stretnutia buď vykonávajú organizačné plánovanie alebo prerokúvajú technické body legislatívneho návrhu. Ombudsmanka poukázala na význam takýchto stretnutí, pokiaľ ide o zabezpečenie toho, aby sa niekedy objasnili zložité technické body. Výsledok takéhoto technického stretnutia však musia schváliť politickí činitelia v nasledujúcom trialógu. Keďže politickú zodpovednosť za takéto „technické stretnutia“ nesú politickí zástupcovia inštitúcie, nemusí byť potrebné proaktívne zverejňovať mená týchto štátnych zamestnancov.

Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie proaktívne sprístupnili zoznam zástupcov, ktorí sú politicky zodpovední za rozhodnutia prijaté počas trialógu, ako sú zainteresovaní poslanci EP, zodpovedný minister predsedníctva Rady a komisár zodpovedný za tento spis. Ak sa právomoc prijímať rozhodnutia deleguje na štátnych zamestnancov, mala by sa proaktívne zverejňovať aj ich totožnosť.

## Ďalšie dokumenty trialógu

62. Inštitúcie by mali čo najskôr sprístupniť čo najviac dokumentov trialógu priamo občanom. Ombudsmanka sa domnieva, že jej návrhy sú racionálnym a vhodným **východiskovým bodom** pre proaktívne poskytovanie informácií občanom, ktoré sú rozhodujúce pre účinné uplatňovanie ich demokratických práv podľa zmlúv.

63. Občania a výskumní pracovníci by však mali mať tiež možnosť získať **dodatočné informácie o trialógoch** , ktoré ich osobitne zaujímajú. Môžu podávať **individuálne žiadosti**



inštitúciám podľa práva o prístupe verejnosti [22] a ombudsman nabáda inštitúcie, aby poskytli **čo najširší prístup k** takýmto dokumentom, ktoré sú v podstate „legislatívnymi dokumentmi“ [23]. Tieto dokumenty môžu zahŕňať dokumenty predložené počas rokovaní v rámci trialógu a dokumenty predložené počas technických stretnutí pred rokovaniami v rámci trialógu alebo po nich.

**Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie na účely uľahčenia žiadostí o prístup verejnosti k dokumentom v čo najväčšej možnej miere sprístupnili zoznamy dokumentov predložených počas rokovaní v rámci trialógu.**

64. Tým by sa zvýšila transparentnosť trialógu tým, že by sa občanom umožnilo určiť, aké dokumenty tvorili základ rozhodnutí ich zástupcov. Ak a keď inštitúcie poskytnú prístup k takýmto dodatočným dokumentom na požiadanie, mali by tiež proaktívne sprístupniť kópie takýchto dokumentov online.

#### **C. Spoločná databáza**

65. V novo dohodnutej medziinštitucionálnej dohode [24] sa stanovuje, že Parlament, Rada a Komisia budú spolupracovať na vytvorení **osobitnej spoločnej databázy o pokroku v legislatívnych spisoch**. Ombudsman víta a podporuje túto iniciatívu. Ako ukázala jej vyšetrowanie, je dôležité nielen sprístupniť informácie o legislatívnom procese vrátane trialógov, ale aj to, **aby boli tieto informácie ľahko a ľahko prístupné občanom, pokiaľ možno na jednej platforme a s možnosťami „otvorených údajov“**. Informačná hodnota pre občanov sa znásobuje, keďže viac dokumentov je prepojených na jednotnú platformu – jednotné kontaktné miesto – odstránenie potreby vyhľadávať na rôznych webových stránkach a databázach.

66. V súvislosti s trialógmi by takáto platforma mohla zahŕňať dátumy trialógu, počiatočné pozície troch inštitúcií, všeobecné programy trialógu, dokumenty so štyrmi stĺpcami, konečné kompromisné znenia, poznámky z trialógu, ktoré boli zverejnené, zoznamy zapojených politických činiteľov s rozhodovacími právomocami a pokiaľ je to možné, zoznam ďalších dokumentov predložených počas rokovaní.

**Ombudsmanka nabáda inštitúcie, aby spolupracovali s cieľom sprístupniť čo najviac informácií a dokumentácie trialógu verejnosti prostredníctvom ľahko použiteľnej a ľahko zrozumiteľnej spoločnej databázy.**

#### **D. Záverečné poznámky**

67. Trialógy sa stali kľúčovým prvkom legislatívneho procesu EÚ. Informácie o trialógoch sú informácie o tom, ako sa nakoniec prijímú zákony upravujúce životy viac ako 500 miliónov občanov. Ak sa majú občania účinne zúčastňovať na demokratickom živote Európskej únie tým, že vyvodlia zodpovednosť svojich zástupcov a vyjadria svoj názor, potrebujú prístup k týmto informáciám. Ak občania vnímajú proces prijímania právnych predpisov EÚ ako prístupný a transparentný, ich dôvera v EÚ a jej inštitúcie sa zvýši. Ide o jadro legitímnosti tvorby práva EÚ.



**68.** Ombudsmanka si je vedomá veľmi starostlivých výziev, ktoré je potrebné urobiť, aby sa dosiahla správna rovnováha medzi transparentnosťou a inými legitímnymi a dôležitými **verejnými záujmami**. Je si tiež vedomá konkrétnych výziev a citlivostí spojených s dosahovaním kompromisov v súvislosti s legislatívnymi návrhmi. Nepochybuje však o tom, že väčšia transparentnosť trialógu povedie k legislatívnemu procesu, ktorý je otvorenejší pre všetky časti spoločnosti, je dobre informovaný a v konečnom dôsledku je legitímnejší v očiach európskych občanov. Toto vyšetrowanie sa skončilo v období výraznej neistoty pre EÚ. Hoci nikto nemôže predpovedať dôsledky tejto neistoty, akýkoľvek krok smerom k zvýšeniu transparentnosti, a teda k podpore legitimity inštitúcií EÚ, môže slúžiť len na podporu demokratických hodnôt vyhlásených v zmluvách, na ktorých je EÚ založená a riadi sa.

**69.** Ombudsman dúfa, že tieto tri inštitúcie budú o návrhoch transparentnosti dôkladne diskutovať a budú sa považovať za racionálny a vyvážený príspevok k dôležitej otázke EÚ. Je si vedomá skutočných obáv, že väčšia transparentnosť by mohla paradoxne viesť k menšej miere, keďže niektorí z tých, ktorí sú zapojení do trialógu, by mohli byť v pokušení vrátiť sa k neformálnejším a nezaznamenaným metódam rokovaní. Verí však, že to, čo pozorovala ako želanie všetkých troch inštitúcií vyvinúť ešte väčšie úsilie na zvýšenie dôvery občanov – najmä v tomto čase – zabezpečí, aby sa tak nestalo.

## Návrhy

Na základe vyšetrowania ombudsman predkladá Parlamentu, Rade a Komisii tieto návrhy:

- Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie verejne sprístupnili „Trilogue kalendár“, v ktorom sa identifikujú nadchádzajúce trialógy. Mali by sa tiež odvolávať na trialógy v databázach o legislatívnych spisoch.
- Ombudsmanka navrhuje, aby obaja spoluzákonodarcovia pred začatím rokovaní v rámci trialógu proaktívne sprístupnili svoje pozície k návrhu Komisie bez ohľadu na úroveň, na ktorej bola pozícia prijatá interne, a bez ohľadu na legislatívny návrh.
- Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie sprístupnili všeobecné súhrnné programy pred zasadnutiami trialógu alebo krátko po nich.
- Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie proaktívne sprístupnili štvorstĺpcové dokumenty vrátane konečného dohodnutého znenia čo najskôr po ukončení rokovaní.
- Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie do legislatívnych databáz a kalendárov, ktoré sa zaoberajú trialógmi, zahrnuli odkazy na všetky zápisnice alebo videá z verejných zasadnutí inštitúcií, na ktorých sa diskutovalo o trialógu.
- Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie proaktívne sprístupnili zoznam zástupcov, ktorí sú politicky zodpovední za rozhodnutia prijaté počas trialógu, ako sú zainteresovaní poslanci EP, zodpovedný minister predsedníctva Rady a komisár zodpovedný za tento spis. Ak sa právomoc prijímať rozhodnutia deleguje na štátnych zamestnancov, mala by sa proaktívne zverejňovať aj ich totožnosť.
- Ombudsmanka navrhuje, aby inštitúcie na účely uľahčenia žiadostí o prístup verejnosti k dokumentom v čo najväčšej možnej miere sprístupnili zoznamy dokumentov predložených počas rokovaní v rámci trialógu.
- Ombudsmanka nabáda inštitúcie, aby spolupracovali s cieľom sprístupniť čo najviac



**informácií a dokumentácie trialógu verejnosti prostredníctvom ľahko použiteľnej a ľahko zrozumiteľnej spoločnej databázy.**

Toto rozhodnutie a návrhy ombudsmana sa oznámia Parlamentu, Rade a Komisii.  
Ombudsmanka žiada inštitúcie, aby ju do 15. decembra 2016 informovali o všetkých opatreniach, ktoré prijali v súvislosti s jej návrhmi.

Štrasburg, 12. 7. 2016

Emily O'Reilly

Európsky ombudsman

[1] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ zo 4. februára 2014 o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2013/36/EÚ a nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 (Ú. v. EÚ L 60, 2014, s. 34).

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 536/2014 zo 16. apríla 2014 o klinickom skúšaní liekov na humánne použitie, ktorým sa zrušuje smernica 2001/20/ES (Ú. v. EÚ L 158, 2014, s. 1).

[3] Úvodné listy ombudsmana adresované inštitúciám, odpovede inštitúcií, správy o inšpekcii ombudsmana a podania verejnosti v reakcii na verejnú konzultáciu ombudsmana možno nájsť tu: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark>  
[Prepojenie]

[4] Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva, Ú. v. EÚ L 123, 2016, s. 1 ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG) [Prepojenie]).

[5] Rozsudok *Švédsko a Turco/Rada*, spojené veci C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46.

[6] Konkrétne holandský *Tweede Kamer*, Britská *Dolná snemovňa* a *Snemovňa lordov*, francúzsky *Assemblée nationale* a rumunský *Senat* (podania sú k dispozícii na adrese: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Prepojenie]).

[7] Informácie sú k dispozícii na adrese: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> [Prepojenie]

[8] Informácie sú k dispozícii na adrese: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm) [Prepojenie]



[9] Informácie sú k dispozícii na adrese:

[http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm) [Prepojenie]

[10] Verejná konzultácia ombudsmana ukázala, že tento názor skutočne zastáva mnoho rôznych aktérov, či už ide o mimovládne organizácie, podnikateľské združenia alebo občanov.

[11] Ďalšie informácie nájdete v liste ombudsmanky o registri transparentnosti predsedovi Európskej komisie z 26. mája 2016, ktorý je k dispozícii na adrese:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark> [Prepojenie]

[12] Informácie sú k dispozícii na adrese:

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en> [Prepojenie]

[13] Konkrétne EUR-Lex ( [Prepojenie]

<http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html> ), legislatívne observatórium Parlamentu a [Prepojenie]databáza spolurozhodovacieho postupu Rady [ neoficiálny [Prepojenie]preklad]

[14] Bod 9 spoločného vyhlásenia Európskeho parlamentu, Rady a Komisie z 13. júna 2007 o praktických opatreniach pre spolurozhodovací postup (článok 251 Zmluvy o ES), Ú. v. EÚ C 145, 2007, s. 5. (k dispozícii na adrese:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+> [Prepojenie]).

[15] Výbory špecializované na určité aspekty činnosti Parlamentu (napríklad životné prostredie, poľnohospodárstvo, obchod) poverené prípravou práce plenárneho zasadnutia Parlamentu. Sú zložené z poslancov Parlamentu a verejne diskutujú:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html> [Prepojenie]

[16] Výbor bol poverený prípravou práce Rady. Skladá sa zo stálych predstaviteľov (veľvyslancov) alebo zástupcov stálych predstaviteľov 28 členských štátov:

<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Prepojenie]

[17] Napríklad všetky tri databázy uvedené v poznámke pod čiarou č. 13 obsahujú takmer ročné medzery týkajúce sa nariadenia o klinickom skúšaní a smernice o hypotekárnych úveroch. Počas tohto obdobia prebiehali rokovania o trialógoch.

[18] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

[19] Úplný zoznam je k dispozícii na adrese:



<http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html> [Prepojenie]

[20] Viac informácií je k dispozícii na adrese:

<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/> [Prepojenie]

[21] Zoznam a úlohy sú k dispozícii na adrese: [https://ec.europa.eu/commission/2014-2019\\_en](https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en) [Prepojenie]

[22] Pozri poznámku pod čiarou 18.

[23] V nariadení č. 1049/2001 sa „legislatívne dokumenty“ označujú ako „*dokumenty vypracované alebo prijaté v priebehu prijímania aktov, ktoré sú právne záväzné v členských štátoch alebo pre členské štáty*“.

[24] Pozri poznámku pod čiarou 4.