



## Osobitná správa európskeho ombudsmana na základe strategického vyšetrovania OI/2/2017/TE týkajúceho sa transparentnosti legislatívneho procesu Rady

Špeciálna správa

**Prípado** OI/2/2017/TE - **Otvorené dňa** 10/03/2017 - **Odporúčanie týkajúce sa** 17/05/2018 - **Osobitná správa z dňa** 17/05/2018 - **Rozhodnutie z dňa** 15/05/2018 - **Príslušné inštitúcie** Rada Európskej únie ( Prípady uzavreté po osobitnej správe ) | Rada Európskej únie ( Zistený nesprávny úradný postup ) |

Osobitnú správu vypracovala európska ombudsmanka Emily O'Reilly na základe vyšetrovania transparentnosti legislatívnych rokovaní v prípravných orgánoch Rady EÚ (ďalej len „Rada“) a predkladá ju Európskemu parlamentu, aby ju podporil.

Prerokovanie legislatívnych aktov musí byť dostatočne transparentné, aby európski občania mohli v plnej miere uplatniť svoje demokratické právo zúčastňovať sa na rozhodovacom procese EÚ a aby rozhodujúci činitelia niesli zodpovednosť.

Aby sa jednotlivé vlády mohli zodpovedať svojim občanom za rozhodnutia, ktoré prijímú v súvislosti s právnymi predpismi EÚ, občania musia byť informovaní o pozíciách svojich vlád v priebehu legislatívneho procesu. Zverejnenie týchto informácií by prispelo aj k tomu, aby vlády členských štátov prevzali väčšiu zodpovednosť za tvorbu týchto právnych predpisov a odradilo ich od tzv. obviňovania Bruselu za zákony EÚ, ktoré sami pomáhali formovať a prijať.

Ombudsmanka začala strategické vyšetrovanie v marci 2017. Položila Rade konkrétne otázky, začala verejnú konzultáciu a nahliadla legislatívnych spisov Rady.

Ombudsmanka zistila, že súčasné postupy Rady predstavujú nesprávny úradný postup. Konkrétne kritizovala, že Rada systematicky nezaznamenáva, od ktorých členských štátov prichádzajú pozície v prípravných orgánoch a kritizovala aj rastúcu prax obmedzovania prístupu k legislatívnym dokumentom v priebehu rozhodovania (označenie LIMITE).

Ombudsmanka predložila Rade 9. februára 2018 tri osobitné odporúčania a niekoľko návrhov na zlepšenie transparentnosti jej legislatívneho procesu.

Rada na jej odporúčania a návrhy neodpovedala v lehote troch mesiacov, ako je ustanovené v právnych predpisoch.

Vzhľadom na dôležitosť otázky legislatívnej transparentnosti sa ombudsmanka domnieva, že



je nevyhnutné na túto skutočnosť upozorniť Európsky parlament, aby poskytol svoju podporu pri presvedčovaní Rady, že má konať v súlade s odporúčaniami a návrhmi ombudsmanky.

*Uskutočneného v súlade s článkom 3 ods. 7 Štatútu európskeho ombudsmana [1]*

Kontext strategického vyšetovania

1. Rada Európskej únie (ďalej len „Rada“) sa skladá z vlád členských štátov EÚ. Rada prijíma právne predpisy EÚ spolu s Európskym parlamentom [2]. Predtým ako a ministri z členských štátov dospejú k formálnej pozícii týkajúcej sa navrhovaných právnych predpisov na zasadnutiach Rady, vo Výbore stálych predstaviteľov (Coreper) [3] a vo viac než 150 prípravných orgánoch Rady prebiehajú rokovania za účasti národných štátnych zamestnancov vrátane tzv. pracovných skupín [4]. Tieto prípravné orgány majú mnohokrát rozhodujúci vplyv na konečný legislatívny text. Rokovania vo všetkých týchto prípravných orgánoch sú preto dôležitou súčasťou legislatívneho procesu.

### **Rada národných ministrov**

▪

### **COREPER výbor národných veľvyslancov**

▪

### **Pracovné skupiny zložené zo štátnych zamestnancov**

2. Umožniť občanom sledovať priebeh legislatívneho postupu nie je želanie, je to právna požiadavka. Podľa zmlúv o EÚ má každý občan „*právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie*“ a rozhodnutia EÚ sa musia prijímať „*čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi*“ [5]. V zmluvách sa výslovne požaduje, aby Rada zasadala verejne „*pri prerokúvaní a hlasovaní o legislatívnom akte*“ [6]. Tento typ transparentnosti sa má uplatňovať počas celého legislatívneho procesu v primeranom časovom rámci, a nie len dodatočne po ukončení postupu. V zásade cieľom je zabezpečiť, aby sa občania mohli dozvedieť, ako konkrétny legislatívny proces pokračuje, o akých rôznych možnostiach sa rokuje a aké pozície národné vlády podporujú, alebo s akými nesúhlasia.

3. Príslušné dokumenty v tomto vyšetovaní sú dokumenty predkladané v prípravných orgánoch Rady zaoberajúcich sa návrhom právnych predpisov. Všetky tieto dokumenty sú *legislatívne dokumenty* v zmysle, ako sa tento pojem používa v pravidlách EÚ o prístupe verejnosti k dokumentom [7]. Takéto dokumenty musí zákonodarca EÚ aktívne sprístupniť v záujme zabezpečenia čo najširšieho prístupu verejnosti [8]. Prístup k verejným dokumentom možno obmedziť len v situáciách, na ktoré sa vzťahujú výnimky, ako sa uvádza v pravidlách EÚ o verejnom prístupe k dokumentom [9]. Okrem veľmi výnimočných prípadov, dokonca aj vtedy, ak by takéto výnimky mali platiť, to možno zvrátiť, ak existuje prevažujúci verejný záujem na zverejnení. Vzhľadom na jednoznačný verejný záujem na zverejnení takýchto dokumentov, aby občania mohli presadiť svoje právo kontrolovať legislatívny proces [10], len



zriedkavo niektorá z týchto výnimiek oprávňuje nezverejnenie legislatívnych dokumentov.

**4.** Rada a Európsky parlament sú spoluzákonodarcovia podľa zmlúv o EÚ [11] . Priamo volený Európsky parlament už má vysoký stupeň transparentnosti, a teda zodpovednosti pri rokovaní o právnych predpisoch a pri ich prijímaní. Hlavné kroky legislatívneho procesu v Európskom parlamente a príslušné ustanovenia týkajúce sa transparentnosti:

Návrh správy výboru

Zverejnený

Rokovanie(-a) výboru

Verejné

Pozmeňujúce návrhy výboru

Zverejnené

Kompromisné pozmeňujúce návrhy

Zverejnené

Hlasovanie podľa mien vo výbore

Zverejnené

Správa výboru

Zverejnená

Pozmeňujúce návrhy pléna

Zverejnené

Rozprava v pléne

Verejná

Hlasovanie podľa mien v pléne

Zverejnené

Plenárna správa

Zverejnená



**5.** V súčasnosti nie sú legislatívne dokumenty Rady v podstate priamo a aktívne prístupňované verejnosti v priebehu legislatívneho procesu. Individuálne žiadosti o prístup verejnosti k legislatívnym dokumentom Rady sa vo všeobecnosti riešia v súlade s pravidlami EÚ o prístupe k dokumentom. V dôsledku nedostatkov v spôsobe, akým Rada registruje tieto dokumenty, verejnosť sa často nemôže v reálnom čase dostať k informáciám o tom, aké dokumenty skutočne existujú. Ombudsmanka si je vedomá, že Rada značne pokročila v zlepšovaní svojich interných postupov správy dokumentov. Ombudsmanka za tieto kroky vyjadruje Rade uznanie. Zásadnejšou vecou je však miera angažovanosti Rady pri zabezpečovaní transparentnosti, a teda zodpovednosti v jej postavení zákonodarcu EÚ.

**6.** V súvislosti s obavami týkajúcimi sa vnímanej nedostatočnej zodpovednosti a následného nedostatku príležitostí pre občanov na účasť na legislatívnej činnosti Rady, ombudsmanka rozhodla, že preskúma túto záležitosť z vlastného podnetu prostredníctvom tzv. strategického vyšetrovania.

Strategické vyšetrovanie

**7.** Vyšetrovanie bolo zamerané na transparentnosť legislatívnych rokovaní v prípravných orgánoch Rady. Týkalo sa najmä toho, ako generálny sekretariát Rady (ďalej len „sekretariát“) administratívne podporuje legislatívny proces vo svojom postupe zaznamenávania rokovaní, ktoré prebiehajú medzi členskými štátmi v prípravných orgánoch, a prostredníctvom registrácie, spravovania a publikovania dokumentov.

**8.** Ombudsmanka 10. marca 2017 položila Rade 14 otázok [12], na ktoré Rada odpovedala 26. júla 2017 [13].

**9.** Ombudsmanka potom začala verejnú konzultáciu a vyzvala verejnosť, občiansku spoločnosť, akademickú obec a národné parlamenty, aby predložili svoje stanoviská k nastoleným záležitostiam. Všetci, ktorí poslali príspevky, vyjadrili v rôznej miere obavy v súvislosti so zodpovednosťou a transparentnosťou legislatívnych rokovaní v jednotlivých prípravných orgánoch Rady [14].

**10.** Vyšetrovací tím ombudsmanky 23. januára 2018 skontroloval [15] spisy z Rady týkajúce sa troch legislatívnych návrhov, ktoré boli ukončené v roku 2016: nariadenie o ochrane údajov [16], rozhodnutie o riešení problému nedeklarovanej práce [17] a smernica o prístupnosti webových sídel a mobilných aplikácií subjektov verejného sektora [18]. Cieľom kontroly bolo poskytnúť ombudsmanke prehľad o tom, ako sekretariát vyhotovuje, distribuuje, registruje a zverejňuje dokumenty predložené na stretnutiach prípravných orgánov Rady.

**11.** Na základe podrobnej analýzy spätnej väzby získanej počas verejnej konzultácie, výsledkov kontroly a stanovísk predložených Radou, ombudsmanka konštatuje, že súčasné postupy Rady predstavujú nesprávny úradný postup.

**12.** Ombudsmanka predložila Rade 9. februára 2018 tri osobitné odporúčania k tomu, ako by mohla zlepšiť transparentnosť svojho legislatívneho procesu. Požiadala tiež Radu, aby odpovedala na súbor návrhov na zlepšenie [19].



**13.** V súlade so zmluvami o EÚ [20] a štatútom európskeho ombudsmana [21] ombudsmanka poskytla Rade lehotu tri mesiace na poskytnutie podrobného stanoviska k jej odporúčaniam a návrhom.

**14.** Ombudsmanka bola sklamaná, že Rada neodpovedala na jej odporúčania a návrhy v rámci lehoty stanovenej podľa právnych predpisov, ktorá uplynula 9. mája 2018. Vzhľadom na dôležitosť otázky legislatívnej transparentnosti sa ombudsmanka rozhodla, že Rade túto lehotu nepredĺži.

Hodnotenie a zistenia ombudsmanky

**15.** Východiskovým bodom hodnotenia ombudsmanky bol význam transparentnosti pre demokratickú legitímnosť právnych predpisov EÚ a pre EÚ. Keďže prípravne orgány Rady sa nestretávajú verejne, občania môžu uplatňovať svoje demokratické právo na sledovanie legislatívnych rokovaní len prostredníctvom záznamov z týchto rokovaní. Aby toto bolo možné, A) legislatívne rokovania v prípravných orgánoch sa musia zdokumentovať, B) pozície členských štátov v prípravných orgánoch sa po prijatí musia zaznamenať a C) musí byť ľahko dostupný včasný prístup verejnosti k legislatívnym dokumentom.

## **A. Dokumentovanie práce prípravných orgánov Rady**

**16.** V novembri 2016 Rada zaviedla nový IT systém na zaznamenávanie a distribúciu dokumentov predložených na zasadnutiach Rady vrátane zasadnutí prípravných orgánov. Tento systém zabezpečuje systematické registrovanie všetkých dokumentov predložených prípravným orgánom Rady. Napríklad aj pripomienky predstaviteľov vlád členských štátov, ktoré sú doručené na sekretariát e-mailom, a dokumenty vypracované v priebehu zasadnutí prípravných orgánov [22]. Podľa ombudsmanky tento systém má potenciál prispieť významne k zlepšeniu transparentnosti legislatívnych rokovaní.

**17.** V priebehu vyšetrovania ombudsmanka však zistila nezrovnalosti v dokumentácii, ktorú sekretariát vyhotovuje pre jednotlivé prípravne orgány. Práca jednotlivých prípravných orgánov je zaznamenávaná rôznym spôsobom, používajú sa odlišné postupy spôsobu zaznamenávania činností a zaznamenávanie dokumentácie vykazuje medzery (pozri prílohu 1, kde sa uvádza podrobný prehľad zistení ombudsmanky).

**18.** Ombudsmanka domnieva, že komplexný a konzistentný prístup, pokiaľ ide o dokumentáciu v prípravných orgánoch Rady by značne uľahčil sledovanie postupu v prípade legislatívnych návrhov. Odlišné postupy, ktoré nie sú opodstatnené objektívnou potrebou, môžu zbytočne zmiest tých, ktorí chcú podrobne sledovať a pochopiť legislatívny postup.

**Ombudsmanka preto navrhuje, aby Rada prijala usmernenia týkajúce sa typov dokumentov vyhotovovaných v súvislosti s legislatívnym postupom v prípravných orgánoch, ako aj informácií, ktoré majú byť zahrnuté v týchto dokumentoch.**

## **B. Zaznamenávanie a zverejňovanie pozícií členských štátov**



**19.** Pozície členských štátov v dokumentoch vyhotovených a distribuovaných v prípravných orgánoch Rady sú zaznamenávané rôznymi spôsobmi. Z kontroly vyplynulo, že len v niektorých prípadoch bolo zaznamenané, od ktorých členských štátov pochádzajú pozície, ktoré boli prijaté v prípravných orgánoch. V iných prípadoch pri podpore niektorej konkrétnej pozície členské štáty neboli uvedené konkrétne a namiesto toho bola iba poznámka na neidentifikované „*delegácie*“.

**20.** Ombudsmanka zdôrazňuje, že predstavitelia členských štátov zapojení do legislatívnej práce sú súčasťou zákonodarcov EÚ a ako takí majú niesť zodpovednosť. Aby sa vlády členských štátov zodpovedali svojim občanom za rozhodnutia, ktoré prijímajú v súvislosti s právnymi predpismi EÚ, občania musia mať možnosť zistiť, akú pozíciu prijala vláda prijala pri predkladaní a prijímaní pozmeňujúcich návrhov legislatívnych návrhov EÚ. Bez tohto, čo sa označuje ako „*minimálny prvok posudzovania, ktorý je nevyhnutný*“ [23], občania nebudú vedieť riadne skontrolovať, ako konali všetci ich národní predstavitelia. Aj pre národné parlamenty v rámci ich úlohy dohliadania nad konaním ich vlády je dôležité mať možnosť zistiť pozície, ktoré prijali ich vlády.

**21.** Väčšia transparentnosť, pokiaľ ide o pozície, ktoré prijali národné vlády v súvislosti s právnymi predpismi EÚ, je pre legitímnosť právnych predpisov EÚ tiež dôležitá. Zverejnenie týchto informácií by prispelo k tomu, aby vlády členských štátov prevzali väčšiu zodpovednosť za túto legislatívu a odradili ich od tzv. obviňovania Bruselu za rozhodnutia, ktoré v konečnom dôsledku prijali sami. Mnohé príspevky poskytnuté v rámci verejných konzultácií jasne poukazovali na to, aké dôležité je vedieť zistiť pozície, ktoré jednotlivé členské štáty prijali v priebehu legislatívnych rokovaní.

**22.** Vo prvej odpovedi poslanej ombudsmanke z júla 2017 Rada potvrdila, že otázka zaznamenávania pozícií členských štátov bola prerokovaná na stretnutí výboru Coreper v máji 2014 po príslušnom rozhodnutí Súdneho dvora EÚ [24]. Výbor Coreper dospel k záveru, že týmto rozhodnutím sa nestanovuje povinnosť zaznamenávať a identifikovať pozície jednotlivých členských štátov, ale že členské štáty by mali byť identifikované, ak sa to považuje za „*vhodné*“ [25].

**23.** Ombudsmanka si je vedomá, že niektoré členské štáty sa môžu zdráhať zverejňovať svoje pozície pred oficiálnym hlasovaním o konkrétnom legislatívnom návrhu alebo pred jeho prípadným prijatím. Sekretariát zase môže pociťovať zábrany, pokiaľ ide o to, aké legislatívne dokumenty môže aktívne a priamo sprístupniť verejnosti. Podľa rokovacieho poriadku Rady sekretariát nemôže v skutočnosti aktívne sprístupňovať dokumenty, ktoré „*odrážajú jednotlivé stanoviská delegácií*“ [26] počas prebiehajúcich rokovaní. Okrem toho dokonca aj po schválení konkrétneho právneho predpisu členský štát môže požadovať, aby dokumenty vyjadrujúce jeho individuálnu pozíciu neboli priamo prístupné verejnosti [27].

**24.** Základnou charakteristikou demokratického rozhodovania je však vôľa zmeniť pozíciu a dosiahnuť kompromis. Informovanie občanov o týchto zmenách a vysvetľovanie týchto zmien a výsledných kompromisov je preukázateľne kľúčovým prvkom zodpovednosti [28]. Súdny dvor preto usúdil v horeuvedenej veci, že Rada konala nesprávne, keď zamietla prístup



verejnosti k častiam zápisu z jej sekretariátu, ktorý obsahoval zmeny, ktoré predložili niektoré vlády členských štátov. Súdny dvor objasnil, že pravidlá týkajúce sa prístupu k dokumentom majú „zabezpečiť prístup verejnosti k celému obsahu dokumentov Rady, vrátane, ako v tejto veci, identity predkladateľov jednotlivých návrhov“ [29].

**25.** Ombudsmanka uvítala potvrdenie od Rady, že na základe súdneho rozhodnutia legislatívne dokumenty, ktoré obsahujú pozície členských štátov, sa teraz sprístupňujú na požiadanie „okrem výnimočných a riadne odôvodnených prípadov“. **Ombudsmanka navrhla, aby Rada v záujme zohľadnenia tohto postupu aktualizovala svoj rokovací poriadok** [30]. Samozrejme tento záväzok má len malý zmysel, ak v prvom rade nie sú riadne zaznamenané pozície členských štátov.

**26.** Vzhľadom na to, aký význam má pre občanov poznanie pozícií členských štátov, ombudsmanka konštatovala, že systematické nezaznamenávanie zo strany sekretariátu identity členských štátov, keď vyjadrujú svoju pozíciu pri rokovaní v prípravných orgánoch, predstavuje nesprávny úradný postup. Ombudsmanka preto predložila Rade toto odporúčanie:

**Rada by mala systematicky zaznamenávať identitu vlád členských štátov, keď vyjadrujú svoju pozíciu pri rokovaní v prípravných orgánoch.**

## C. Prístup k dokumentom z prípravných orgánov

**27.** Ombudsmanka identifikovala dva konkrétne aspekty týkajúce sa jednoduchého a včasného prístupu k dokumentom z prípravných orgánov: i) úplnosť a dostupnosť verejného registra dokumentov Rady a ii) prax obmedzovania prístupu k legislatívnym dokumentom v priebehu rozhodovania (označenie LIMITE), ktorú Rada uplatňuje.

## Verejný register dokumentov Rady

**28.** Existencia úplného a dostupného verejného registra je pre legislatívnu transparentnosť zásadná. Aby sa verejnosti umožnilo uplatňovať si právo na prístup k dokumentom v plnom rozsahu, všetky legislatívne dokumenty vyhotovené a/alebo distribuované v prípravných orgánoch majú byť uvedené vo verejnom registri bez ohľadu na ich formát a na to, či sú úplne alebo čiastočne dostupné, alebo nie sú vôbec dostupné. Ak dokumenty nie sú uvedené vo verejnom registri, verejnosť sa nemá odkiaľ dozvedieť, aké dokumenty skutočne existujú. Okrem toho, aby verejnosť reálne mohla mať prístup k týmto dokumentom, musia sa dať ľahko nájsť na webovom sídle Rady. Len prostredníctvom úplného a dostupného registra dokumentov verejnosť môže získať náležitý prehľad o rokovaní prebiehajúcich v prípravných orgánoch.

**29.** Ombudsmanka zistila, že súčasný verejný register dokumentov Rady je neúplný a nie je veľmi používateľsky ústretový [31]. Napríklad prax zverejňovania zoznamov *pracovných dokumentov*, ktoré nemajú samostatný záznam v registri, je nevyhovujúca, pretože



neumožňuje verejnosti ľahko a načas zistiť, že takéto dokumenty neexistujú. Na vyhľadanie konkrétneho dokumentu sú vo všeobecnosti potrebné rozsiahle poznatky o fungovaní Rady. V dôsledku toho široká verejnosť má sťažený prístup k informáciám o rokovaníach v prípravných orgánoch.

**30.** Ombudsmanka na základe analýzy, ktorú vykonala, **navrhla, aby Rada vo svojom verejnom registri uviedla zoznam všetkých dokumentov bez ohľadu na ich formát a na to, či sú úplne alebo čiastočne dostupné, alebo nie sú vôbec dostupné.**

**31.** Aby sa zabránilo informačnému preťaženiu, malo by sa to realizovať spolu so zlepšovaním prístupu k dokumentom cez register. Ombudsmanka je presvedčená, že prístup by výrazne uľahčilo chronologické usporiadanie prípravných dokumentov na jednej webovej stránke pre každý legislatívny návrh [32]. **Ombudsmanka preto navrhuje, aby Rada vytvorila samostatnú a aktuálnu webovú stránku pre každý legislatívny návrh, podľa príkladu Legislatívneho prehľadu na webovom sídle Európskeho parlamentu**. V tejto súvislosti ombudsmanka privítala pokrok, ktorý Rada, Európsky parlament a Komisia dosiahli pri zriaďovaní spoločnej databázy legislatívnych súborov.

## Označenie LIMITE

**32.** Rada obmedzuje prístup k dokumentom v prebiehajúcich legislatívnych postupoch tzv. označením LIMITE [33]. Od príjemcov dokumentov, ktoré nesú toto označenie, sa očakáva, že zabezpečia, aby sa tieto dokumenty nezverejnili mimo Rady. Rada na svojom webovom sídle takéto dokumenty verejnosti priamo nesprístupňuje. Ombudsmanka však rozumie, že označenie dokumentu ako LIMITE nemusí nutne znamenať odmietnutie prístupu k dokumentu, ak sa podá žiadosť podľa pravidiel EÚ o prístupe verejnosti k dokumentom.

**33.** Za označenie dokumentov ako LIMITE je zodpovedný sekretariát. Rada v júli 2017 vysvetlila ombudsmanke, že sekretariát označí dokument ako LIMITE na základe hodnotenia *prima facie*, či existuje riziko pre jeden alebo viac záujmov chránených na základe výnimiek stanovených v pravidlách EÚ o prístupe verejnosti k dokumentom [34].

**34.** Z kontroly ombudsmanky vyplynulo, že dokumenty s medziinštitucionálnym kódom distribuované medzi sekretariátom, pracovnými skupinami a výborom Coreper týkajúce sa troch legislatívnych súborov sa vo všeobecnosti a systematicky označovali ako LIMITE [35]. Znamenalo to, že v rámci jednotlivých oddelení sekretariátu sa uplatňoval postup automatického označovania prípravných legislatívnych dokumentov ako LIMITE. Rokovací poriadok Rady, ako sa zdá, podporuje túto prax „veľkej opatrnosti“ a priameho sprístupňovania len tých dokumentov, na ktoré sa *jasne nevzťahuje* [36] niektorá z výnimiek v pravidlách EÚ o prístupe verejnosti k dokumentom. Toto potenciálne úplne mení právnu požiadavku, čo najširšieho prístupu verejnosti [37] k legislatívnym dokumentom [38].

**35.** Rada v júli 2017 povedala ombudsmanke, že vo všeobecnosti upúšťa od statusu LIMITE počas prebiehajúcich rokovaní len v reakcii na konkrétne požiadavky. Systematické skúmanie statusu LIMITE dokumentov sa uskutočňuje až po konečnom schválení legislatívneho aktu





[39] . V zložitých legislatívnych postupoch sa dokumenty teda nesmú aktívne uverejniť ani po niekoľkých rokoch [40] . Ombudsmanka uvádza, že v roku 2015 bol poskytnutý prístup k dokumentom v prípade 84 % žiadostí o prístup verejnosti k dokumentom označeným ako LIMITE a týkajúcim sa prebiehajúcich legislatívnych postupov [41] . V prípade nariadenia o ochrane údajov 310 z 321 dokumentov označených ako LIMITE súvisiacich so spisom bolo prístupných v plnom rozsahu na požiadanie, aj keď rokovania ešte prebiehali. To znamená, že na prevažnú väčšinu legislatívnych dokumentov sa v konečnom dôsledku nevzťahovali žiadne výnimky zo zverejnenia podľa pravidiel EÚ o prístupe verejnosti k dokumentom [42] .

**36.** Ombudsmanka zdôrazňuje, že obmedzenie prístupu k legislatívnym dokumentom by malo byť výnimočné a tiež obmedzené len na absolútne nevyhnutnú dobu. Status LIMITE by sa mal použiť len na tie dokumenty, ktoré v čase posudzovania sú vylúčené zo zverejnenia na základe jednej z výnimiek ustanovených v pravidlách EÚ o prístupe k dokumentom. Rada by mala svoje legislatívne dokumenty [43] aktívne bezodkladne sprístupňovať na svojom webovom sídle rovnakým spôsobom ako jej spoluzákonodarca Európsky parlament.

**37.** Vzhľadom na uvedené skutočnosti ombudsmanka konštatuje, že súčasná prax označovania väčšiny prípravných dokumentov v prebiehajúcich legislatívnych postupoch ako LIMITE predstavuje neprimerané obmedzenie práva občanov na čo najširší prístup k legislatívnym dokumentom. Toto predstavuje nesprávny úradný postup. Ombudsmanka preto predložila Rade tieto odporúčania:

**Rada by mala vypracovať jasné a verejne dostupné kritériá týkajúce sa spôsobu označovania dokumentov ako LIMITE v súlade s právnymi predpismi EÚ.**

**Rada by mala systematicky a včas preskúmať status LIMITE pred konečným prijatím legislatívneho aktu, a to aj pred začatím neformálnych rokovaní (tzv. trialógov) medzi Radou, Európskym parlamentom a Komisiou, kedy Rada dospeje k počiatočnej pozícii týkajúcej sa legislatívneho návrhu.**

Záver

**38.** Ombudsmanka sa na základe uvedeného domnieva, že Rada by mala zlepšiť transparentnosť svojho legislatívneho procesu. Vzhľadom na dôležitosť otázky legislatívnej transparentnosti pre zodpovednosť rozhodovacieho procesu EÚ ombudsmanka žiada Európsky parlament, aby poskytol svoju podporu pri presvedčovaní Rady, aby konala v súlade s jej odporúčaniami a návrhmi.

## Odporúčania ombudsmanky

Ombudsmanka predložila Rade tieto odporúčania:

**Rada by mala:**

- **Systematicky zaznamenávať identitu vlád členských štátov, keď vyjadrujú svoju pozíciu pri rokovaní v prípravných orgánoch Rady.**
- **Vypracovať jasné a verejne dostupné kritériá týkajúce sa spôsobu označovania**



dokumentov ako LIMITE v súlade s právnymi predpismi EÚ.

- **Systematicky a včas preskúmať status LIMITE pred konečným prijatím legislatívneho aktu a to aj pred začatím neformálnych rokovaní v rámci tzv. trialógov, keď Rada dospeje k počiatočnej pozícii týkajúcej sa legislatívneho návrhu.**

## Návrhy ombudsmanky na zlepšenie

Rada by mala:

1. **Preskúmať, ako plní svoju právnu povinnosť priameho sprístupňovania legislatívnych dokumentov. Toto preskúmanie by sa malo ukončiť do 12 mesiacov od dátumu prijatia tohto odporúčania a malo by viesť k prijatiu nových opatrení v priebehu ďalších 12 mesiacov.**
2. **Prijať usmernenia týkajúce sa typov dokumentov, ktoré by prípravné orgány mali vyhotoviť v súvislosti s legislatívnymi postupmi, ako aj informácií, ktoré majú byť zahrnuté v týchto dokumentoch.**
3. **Aktualizovať rokovací poriadok Rady na zohľadnenie súčasnej praxe zverejňovania legislatívnych dokumentov obsahujúcich pozície členských štátov, ako navrhlo holandské predsedníctvo Rady v roku 2016.**
4. **Uviesť vo svojom verejnom registri zoznam všetkých dokumentov bez ohľadu na ich formát a na to, či sú úplne alebo čiastočne dostupné, alebo nie sú vôbec dostupné.**
5. **Posilniť vlastnosti verejného registra dokumentov, aby bol používateľsky ústretovejší a aby sa v ňom dalo ľahšie vyhľadávať.**
6. **Vytvoriť samostatnú a aktuálnu webovú stránku pre každý legislatívny návrh, podľa príkladu Legislatívneho prehľadu Európskeho parlamentu.**

Európsky parlament by mohol zvážiť prijatie uznesenia v tejto súvislosti.

Príloha 1 – Dokumentovanie práce prípravných orgánov Rady

Po začatí vyšetovania ombudsmanka zaznamenala určitý stupeň konzistentnosti v dokumentácii predloženej v súvislosti so zasadnutiami výboru Coreper [44]. Ukázalo sa však, že v iných prípravných orgánoch Rady, najmä v pracovných skupinách, existujú odlišné postupy, pokiaľ ide o to, aké dokumenty sa majú vyhotoviť a aké informácie sa majú zahrnúť.

Pokiaľ ide o **konzistentnosť** dokumentácie vyhotovovanej v jednotlivých prípravných orgánoch, ombudsmanka rozumie, že Rada vyhotovuje rôzne typy dokumentov na zaznamenávanie pokroku a výstupov z rokovaní v prípravných orgánoch. Môžu to byť *programy* zasadnutí, *sprievodné dokumenty*, *správy*, *výstupy z konaní*, *súhrnné záznamy* z rokovaní, *kompromisné texty*, *zápisy* a pod.



Z kontroly týchto troch legislatívnych súborov vyplynulo, že postupy vypracúvania sa menili v závislosti od prípravného orgánu a príslušného oddelenia na sekretariáte Rady. Napríklad, zatiaľ čo sekretariát vypracoval podrobné výstupy z konaní v prípade niektorých zasadnutí prípravného orgánu [45], ktorý pripravil pozíciu Rady k návrhu rozhodnutia o riešení problému nedeklarovanej práce, žiadne takéto záznamy neexistujú pre zasadnutia ďalších dvoch prípravných orgánov, v ktorých sa rokovalo o nariadení o ochrane údajov [46] a smernice o prístupnosti webových sídel a mobilných aplikácií subjektov verejného sektora [47]. Sekretariát pravidelne vyhotovoval aj zápisnice so súborom písomných pripomienok členských štátov k návrhu nariadenia o ochrane údajov, takéto zápisnice však neexistujú v prípade ďalších dvoch legislatívnych aktov. Tieto zistenia potvrdili viaceré príspevky v rámci verejnej konzultácie ombudsmanky, v ktorých boli vyjadrené obavy týkajúce sa najmä absencie zápisnice v prípade niektorých prípravných orgánov.

Ombudsmanka pripúšťa, že určitú mieru flexibility pri vyhotovovaní dokumentov je potrebné zohľadniť vzhľadom na rôzne typy prípravných orgánov a rozličné témy, o ktorých sa diskutuje, v záujme docielenia čo najefektívnejšieho postupu rokovaní. Rôzne postupy vypracúvania dokumentov by však mali byť odôvodnené charakterom legislatívneho súboru a osobitosťami súvisiacich prípravných rokovaní. Rada vo svojej odpovedi ombudsmanke však potvrdzuje, že rozdiely v postupoch medzi oddeleniami sekretariátu Rady nesúvisia len s charakterom konkrétneho súboru, odlišné prístupy vyplývajú tiež z rôznych administratívnych postupov medzi jednotlivými oddeleniami sekretariátu Rady [48].

Príloha 2 – Verejný register dokumentov Rady

Rada udržiava online register dokumentov, ktorý prevádzkuje sekretariát Rady. Obsahuje približne 350 000 dokumentov v ich pôvodných jazykoch. Niektoré dokumenty sú dostupné aj v ďalších častiach webového sídla, napríklad v časti týkajúcej sa zasadnutí Rady, zasadnutí prípravných orgánov alebo v časti *Politiky*.

Sekretariát obvykle zaznamenáva priebeh a výstup z rokovaní v prípravných orgánoch v tzv. *štandardných* dokumentoch (označovaných spoločne ako ST dokumenty). Všetky majú individuálne referenčné číslo a medziinštitucionálny kód, ktorý spája dokumenty s konkrétnym legislatívnym návrhom. Štandardné dokumenty bývajú vo verejnom registri uvedené automaticky (aj keď samotné dokumenty nemusia byť okamžite priamo prístupné verejnosti).

Donedávna Rada vyhotovovala aj množstvo iných dokumentov [49]. Niektoré z týchto typov dokumentov sa už nepoužívajú. V súčasnosti sa od zavedenia nového IT systému všetky dokumenty, ktoré nie sú zatriedené ako štandardné dokumenty, uvádzajú ako pracovné dokumenty. Pracovné dokumenty môžu napríklad obsahovať písomné pripomienky alebo otázky členských štátov týkajúce sa návrhov zákonov alebo *neoficiálne dokumenty* [50] týkajúce sa rôznych témy súvisiacich s konkrétnym návrhom zákona.

Pracovné dokumenty nie sú automaticky uvedené vo verejnom registri v čase, keď sú vypracované. Sekretariát Rady však zverejňuje štvrťročne a pre každú pracovnú skupinu *štandardný* dokument vo verejnom registri, ktorý obsahuje zoznam pracovných dokumentov, ktoré sekretariát distribuoval konkrétnej pracovnej skupine v priebehu príslušného časového



obdobia. Pracovné dokumenty tak nemajú samostatný záznam vo verejnom registri dokumentov, ani nenesú medziinštitucionálny kód, ktorý ich spája s konkrétnym legislatívnym súborom.

Ombudsmanka skúmala tiež ako sa dokumenty a informácie týkajúce sa návrhov právnych predpisov dajú nájsť vo verejnom registri Rady.

V prípade legislatívnych návrhov register môže obsahovať stovky dokumentov nachádzajúcich sa v rôznych častiach webového sídla. V záujme získania úplného obrazu o všetkej dokumentácii sprístupnenej Radou týkajúcej sa jedného právneho predpisu – od návrhu Komisie až po jeho prijatie Radou – je potrebné vykonať štyri rôzne vyhľadávania v registri pre rokovania v prípravných orgánoch [51] a dve vyhľadávania v iných častiach webovej stránky pre rokovania na úrovni Rady [52].

Najúplnejšie vyhľadávanie v registri, ktoré sa v súčasnosti dá vykonať, je založené na medziinštitucionálnom kóde právneho aktu. Kontrola ombudsmanky ukázala, že pri takomto vyhľadávaní sa nemusia nevyhnutne zobraziť určité kľúčové dokumenty súvisiace s návrhom legislatívneho aktu, napríklad príspevky právnych služieb Rady.

Dostupné aktuálne zobrazenie dokumentácie sťažuje chronologické opakovanie všetkých krokov rokovania. V niektorých príspevkoch v rámci verejnej konzultácie ombudsmanky sa uvádzalo, že sa ťažko určuje úloha, status a miesto jednotlivých dokumentov v celom legislatívnom procese. Kontrola odhalila aj ťažkosti s identifikovaním dokumentov v registri podľa ich názvu. Na vyhľadanie konkrétneho dokumentu sú vo všeobecnosti potrebné vopred rozsiahle poznatky o fungovaní Rady.

[1] Rozhodnutie Európskeho parlamentu z 9. marca 1994 o úprave a všeobecných podmienkach upravujúcich výkon funkcie ombudsmana, Ú. v. ES 1994 L 113, s. 15.

[2] V súlade s riadnym legislatívnym postupom, článok 294 Zmluvy o fungovaní EÚ (ZFEÚ).

[3] Výbor stálych predstaviteľov vlád členských štátov pri Európskej únii sa skladá zo stálych predstaviteľov (Coreper II) alebo zástupcov stálych predstaviteľov (Coreper I) z 28 členských štátov.

[4] Zoznam prípravných orgánov je k dispozícii na:  
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>

[5] Článok 10 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (Zmluva o EÚ).

[6] Článok 15 ods. 2 ZFEÚ.

[7] Článok 12 ods. 2 nariadenia 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



2001 L 145, s. 43 (nariadenie 1049/2001). Podľa tohto článku, legislatívne dokumenty sú „dokumenty vypracované alebo doručené v priebehu prijímania právnych predpisov, ktoré sú právne záväzné v členských štátoch alebo pre členské štáty“.

[8] Odôvodnenie 6 nariadenia 1049/2001. Čo sa týka zásady čo najširšieho prístupu k dokumentom, pozri spojené prípady C-39/05 P a C-52/05 P *Švédsko a Turco/Rada* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, bod 34; vec C-280/11 P *Rada/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, ods. 27 a vec T-540/15 *De Capitani/Parlament* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, bod 80.

[9] Článok 4 ods. 2 nariadenia 1049/2001.

[10] Podľa Súdneho dvora záujmy chránené podľa článku 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001 musia byť posudzované oproti verejnému záujmu, čo je „*osobitne dôležité, keď Rada koná ako normotvorca*“, vec C-280/11 P *Rada/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 33; vec T-540/15 *De Capitani/Parlament* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, bod 79.

[11] V súlade s riadnym legislatívnym postupom, článok 294 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

[12] List ombudsmanky, ktorým oznámila začiatok vyšetrovania, je uvedený tu:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] Odpoveď Rady sa uvádza tu:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] V rámci verejnej konzultácie bolo ombudsmanke doručených 22 príspevkov, ktoré sa uvádzajú tu:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] Správa z kontroly ombudsmanky sa uvádza tu:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov.

[17] Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/344 z 9. marca 2016 o zriadení európskej platformy na posilnenie spolupráce pri riešení problému nedeklarovanej práce.

[18] Smernica (EÚ) 2016/2012 Európskeho parlamentu a Rady z 26. októbra 2016 o prístupnosti webových sídel a mobilných aplikácií subjektov verejného sektora.

[19] Odporúčanie sa nachádza tu:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Článok 228 ZFEÚ.



[21] Rozhodnutie Európskeho parlamentu o úprave a všeobecných podmienkach upravujúcich výkon funkcie ombudsmana, článok 3 ods. 6.

[22] Tieto materiály sú zahrnuté do dokumentov vypracovaných po zasadnutiach a registrovaných v systéme.

[23] Pozri Návrhy generálneho advokáta Pedro Cruz Villalón vo veci C-280/11 P *Rada/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 61).

[24] Vec C-280/11 P *Rada/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Generálny sekretariát Rady, Evaluation of the impact of the Court ruling in case C-280/11 (Posúdenie vplyvu rozhodnutia Súdneho dvora vo veci C-280/11 P) (*Rada/Access Info Europe*), 8863/16, 18. mája 2016, s. 3.

[26] Článok 11 ods. 4 písm. b) prílohy II rokovacieho poriadku Rady.

[27] Článok 11 ods. 6 prílohy II rokovacieho poriadku Rady.

[28] Pozri tiež rozsudok všeobecného súdu vo veci T-233/09 *Access Info Europe/Rada Európskej únie* [2011] ECLI:EU:T:2011:105, bod 69.

[29] Vec C-280/11 P *Rada/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 40.

[30] V roku 2016 holandské predsedníctvo Rady naznačilo, že „*Rokovací poriadok Rady, konkrétne článok 11 prílohy II týkajúci sa prístupu verejnosti k dokumentom Rady, nie je úplne v súlade so súčasnou judikatúrou. Aj keď v praxi vyzerá, že Rada v plnom rozsahu koná v súlade s rozhodnutím vo veci Access Info, predsedníctvo je názoru, že vykonávacie ustanovenia uvedené v článku 11 prílohy II k rokovaciemu poriadku by sa mali prispôbiť najnovšej judikatúre súdov EÚ*“, pozri Generálny sekretariát Rady, Pracovná skupina pre informácie 19. mája 2016, 9536/16, 26. mája 2016, s.3.

[31] Podrobné informácie týkajúce sa verejného registra dokumentov sú uvedené v prílohe 2.

[32] Rada pripravila v časti Politiky na svojom webovom sídle osobitné webové stránky pre dôležité legislatívne balíky, ale na týchto stránkach sa uvádzajú len výsledky rokovaní na úrovni Rady a v niektorých prípadoch na úrovni výboru Coreper. Pre získanie zhrnutia rokovaní na úrovni prípravných orgánov je potrebné vyhľadať vo verejnom registri najnovšiu správu o pokroku.

[33] Príslušné ustanovenia pre nakladanie s dokumentmi označenými ako LIMITE sú uvedené v rokovacom poriadku Rady a interných smerniciach „o nakladaní s internými dokumentmi v rámci Rady“, dokument č. 11336/11.



[34] Článok 4 ods. 1 až 3 nariadenia 1049/2001.

[35] S hlavnou výnimkou tých dokumentov, ktoré sa musia priamo sprístupniť v súlade s rokovacím poriadkom Rady, pozri články 11 ods. 3 a 5 prílohy II rokovacieho poriadku Rady.

[36] Pozri článok 11 ods. 4 príloha II rokovacieho poriadku Rady.

[37] Zásada „čo najširšieho prístupu verejnosti“ bola ustanovená v judikatúre EÚ: pozri spojené veci C-39/05 P a C-52/05 P *Švédsko a Turco/Rada* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, bod 34 a vec C-280/11 P *Rada/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 27.

[38] V dokumente „Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens“ (Otváranie zatvorených dverí: väčšia transparentnosť EÚ pre občanov), ktorý predložila holandská delegácia konferencii parlamentných výborov pre záležitosti Únie a ktorý druhá komora – Tweede Kamer – Holandska predložila ako príspevok k verejnej konzultácii ombudmanky, sa tvrdí, že „*spracúvanie dokumentov Radou je v rozpore s právom EÚ a rozsudkami Európskeho súdneho dvora*“.

[39] Generálny sekretariát Rady, Vydávanie a zverejnenie dokumentov LIMITE, 5109/1/17 REV 1, 2017, s. 3. Oddeleniam generálneho sekretariátu Rady sa odporúča preskúmať status LIMITE po skončení jeho opodstatnenosti.

[40] Napríklad v prípade smernice EÚ o ochrane údajov päť rokov po návrhu Komisie.

[41]

[https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information\\_note\\_of\\_the\\_general/document3/f=/vkbtj89a](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbtj89a)

.

[42] Ako sa uvádza v článku 4 nariadenia 1049/2001.

[43] K legislatívnym dokumentom Rady môžu patriť programy zasadnutí, sprievodné dokumenty, správy, výstupy z postupov, súhrnné záznamy z rokovaní, kompromisné texty, zápisy a pod.

[44] Programy výboru Coreper sa zverejňujú pred začiatkom zasadnutia a súhrnné záznamy sa zvyčajne zverejňujú krátko po zasadnutiach.

[45] Pracovná skupina pre sociálne otázky.

[46] Pracovná skupina pre výmenu informácií a ochranu údajov (DAPIX).

[47] Pracovná skupina pre telekomunikácie a informačnú spoločnosť.

[48] Rada k svojej odpovedi pripojila všeobecné závery hodnotenia, ktoré uskutočnil sekretariát Rady v prvej polovici roku 2015 v súvislosti s vypracúvaním dokumentov týkajúcich sa legislatívnych činností Rady. Štúdia potvrdila, že postupy vypracúvania a formát



dokumentov distribuovaných delegáciám počas rokovaní, sa nelíšia medzi oddeleniami generálneho sekretariátu Rady.

[49] Napríklad *document de séance*, dokumenty zo zasadnutí, pracovné dokumenty (WK) alebo dokument *sans numéro*, pozri GSR, Understanding the Council's open data datasheets (Vysvetlivky k tabuľkám Rady s otvorenými údajmi, 2016, s.14 a 16.

[50] „Neoficiálny dokument“ znamená neformálny dokument predložený počas rokovaní s cieľom dospieť k dohode o sporných otázkach – bez toho, aby sa autor (ktorým môže byť Európska komisia, predsedníctvo Rady alebo členský štát) nevyhnutne k niečomu zaväzoval.

[51] Podľa medziinštitucionálneho kódu súboru pre zoznam prípravných dokumentov, podľa názvu pracovnej skupiny/názvu výboru pre programy a prípadné výstupy spojené s pracovnými skupinami/výbormi zúčastňujúcimi sa na diskusiách, podľa dátumu v častiach Programy a Zhrnutie záznamov výboru Coreper pre rokovania výboru Coreper, podľa čísla dokumentu v prípade niektorých súvisiacich dokumentov, ktoré nenesú sú medziinštitucionálne číslo súboru (napr. oznámenia Komisie).

[52] V časti Zasadnutia na webovej stránke pre zápisnice Rady a ďalšie dokumenty, ako napríklad programy, podkladové dokumenty a zápisnice minúty a v časti Tlač webovej stránky pre stríming verejných zasadnutí Rady.