

Tato stránka byla přeložena pomocí strojového překladu [Odkaz]. Strojové překlady mohou obsahovat chyby, které mohou snižovat jejich srozumitelnost a přesnost. Veřejný ochránce práv nenese žádnou odpovědnost za případné nesrovnalosti. Pokud chcete mít nejspolehlivější informace a právní jistotu, podívejte se na původní znění v angličtině (odkaz viz výše). Více informací naleznete v naší [politice týkající se jazyků a překladů \[Odkaz\]](#).

Rozhodnutí ve věci 21/2016/JAP o neposkytnutí přístupu k právním stanoviskům Rady EU k návrhům nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (EUROJUST)

Rozhodnutí

Případ 21/2016/JAP - Otevřeno dne 08/02/2016 - Rozhodnutí ze dne 07/03/2019 - Dotčený orgán Rada Evropské unie (Nebyl zjištěn nesprávný úřední postup) |

Případ se týkal odmítnutí Rady Evropské unie poskytnout plný přístup k právním stanoviskům k legislativním návrhům nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) a Agentury Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (EUROJUST).

V průběhu šetření veřejné ochránkyně práv Rada souhlasila se zpřístupněním dvou ze čtyř dokumentů, ale trvala na svém odmítnutí plně zpřístupnit zbývající dva dokumenty, ačkoli částečný přístup byl umožněn.

Veřejný ochránce práv souhlasí s tím, že odmítnutí poskytnout právní stanoviska v plném rozsahu bylo odůvodněno tím, že by to ohrozilo ochranu právního poradenství a soudního řízení. Případ proto uzavírá zjištěním, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu, ale vyzývá Radu, aby přezkoumala její odmítnutí s ohledem na další plynutí času.

Skutečnosti předcházející stížnosti

1. Stěžovatel, polský akademik, požádal Radu Evropské unie, aby mu poskytla přístup veřejnosti podle nařízení EU o přístupu k dokumentům [1] ke čtyřem stanoviskům právní služby Rady [2] k navrhovaným nařízením EU o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce [3] (dále jen „EPPO“) a k Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech [4] (dále jen „Eurojust“).



2. Úřad bude nezávislým subjektem Unie, který bude mít pravomoc vyšetřovat a stíhat podvody EU a další trestné činy poškozující finanční zájmy Unie. Úřad bude orgánem Unie s decentralizovanou strukturou s cílem zapojit a integrovat vnitrostátní donucovací orgány. Vyšetřování Úřadu evropského veřejného žalobce budou v zásadě provádět evropsští pověřeni žalobci nacházející se v každém členském státě, avšak zcela nezávislí na vnitrostátních orgánech činných v trestním řízení.

3. Navrhované nařízení o Eurojustu upravuje vztahy mezi Eurojustem a Úřadem evropského veřejného žalobce. Pokud Úřad evropského veřejného žalobce vykonává svou pravomoc, neměl by Eurojust jednat. Eurojust by však měl mít možnost vykonávat svou pravomoc v případech týkajících se jednotlivých členských států.

4. Rada odepřela přístup k dokumentům, protože se domnívala, že zveřejnění by ohrozilo ochranu právního poradenství a soudních řízení a ohrozilo by rozhodování v souvislosti s (tehdy) probíhajícími legislativními jednáními.

5. Stěžovatel požádal Radu, aby přezkoumala své původní rozhodnutí o odepření přístupu [5]. Tvrdil, že neexistují důvody se domnívat, že by zpřístupnění požadovaných dokumentů ohrozilo potřebu Rady poskytovat objektivní a komplexní právní poradenství. Podle jeho názoru úplné zpřístupnění právních stanovisek, a zejména „*poradenství týkajícího se legislativního procesu (kde pouze Rada jedná jako normotvůrce), [může] zaručit, že [jakékoli] právně sporné iniciativy budou vyloučeny, což odráží jednu ze základních zásad Evropské unie, právní stát*“ [6]. Dodal, že i kdyby existovalo riziko narušení ochrany právního poradenství Rady, bylo by čistě hypotetické, a tudíž nedostatečné k odůvodnění výjimky ze zpřístupnění podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.

6. Stěžovatel zpochybnil názor Rady, že neexistuje převažující veřejný zájem. Tvrdil, že veřejná kontrola a transparentnost legislativního rozhodovacího procesu jsou zásadními faktory pro legitimizaci přijatých rozhodnutí.

7. Generální tajemník Rady odpověděl dne 26. října 2015 a zachoval důvody původního zamítnutí.

8. Vzhledem k nespokojenosti s odpovědí Rady se stěžovatel dne 6. ledna 2016 obrátil na evropského veřejného ochránce práv.

Šetření

9. Veřejná ochránkyně práv zahájila šetření ohledně uplatňování příslušných ustanovení nařízení č. 1049/2001 ze strany Rady při vyřizování žádosti stěžovatele o přístup k dokumentům.

10. V průběhu šetření vyšetřovací tým veřejného ochránce práv nahlédl do spisu Rady a získal



kopie požadovaných dokumentů. Dne 10. ledna 2017 obdržela veřejná ochránkyně práv stanovisko Rady ke stížnosti. Požádala stěžovatele, aby se ke stanovisku Rady vyjádřil, ale neodpověděl. Veřejná ochránkyně práv nicméně zohlednila argumenty a stanoviska předložená oběma stranami v průběhu šetření.

11. V průběhu šetření Rada přehodnotila svůj postoj a poskytla stěžovateli dva [7] ze čtyř požadovaných dokumentů. Rada své rozhodnutí odůvodnila skutečností, že uplynula doba a pokrok dosažený v rozhodovacích procesech týkajících se obou legislativních návrhů.

12. Pokud jde o zbývající dva dokumenty [8], Rada zopakovala důvody, které dříve uvedla pro odepření přístupu. Konstatovala, že již poskytla částečný přístup k těmto dokumentům.

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv

K výjimce týkající se ochrany právního poradenství

13. Ve stanovisku, které zaslala veřejnému ochránci práv, Rada zopakovala názor stěžovatele, že požadované dokumenty obsahují poradenství týkající se citlivých, složitých a kontroverzních právních otázek. Vzhledem k povaze pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce Rada trvala na tom, že by tato dvě stanoviska její právní služby mohla být potenciálně využita v budoucích soudních řízeních. Jejich zveřejnění by proto mohlo mít nepříznivý dopad na schopnost právní služby Rady hájit své stanovisko v budoucích soudních řízeních [9]. Podle jejího názoru bylo riziko soudního sporu mimořádně vysoké, a nikoli čistě hypotetické. Uvedl, že Soudní dvůr rovněž považoval za dostatečné důvody pro odepření dokumentů skutečnost, že by mohly být relevantní pro soudní řízení „*v blízké budoucnosti*“ [10]. Konečně, „*zásada ochrany rovnosti zbraní*“ se „*použije nezávisle na okamžiku zahájení soudního řízení*“.

K výjimce týkající se ochrany probíhajícího rozhodovacího procesu

14. Rada tvrdila, že zveřejnění stanovisek právní služby k kontroverzním záležitostem, které jsou zásadní pro probíhající legislativní jednání, by mohlo odrazovat její právní poradce od vyjadřování jejich názorů upřímným a přímočarým způsobem. Takové omezení by ohrozilo schopnost právní služby plnit svou úlohu a „*závažně by ovlivnilo účinnost celkového rozhodovacího procesu Rady*“ [11]. V této souvislosti uvedla, že oba legislativní spisy, spis EPPO a spis EUROJUST, jsou úzce propojeny a že rozhodovací procesy stále probíhají. (Dosud nebyl přijat žádný konečný legislativní akt.) Neformální jednání o návrhu Úřadu evropského veřejného žalobce mezi zástupci obou zákonodárců a Komisi (tzv. třístranné rozhovory [12]) byla zahájena, ale dosud nebyla dokončena [13], zatímco třístranná jednání o spisu EUROJUST ještě nezačala.

15. Rada odkázala na rozhodnutí veřejné ochránkyně práv v šetření OI/8/2015/JAS [14] o



transparentnosti třístranných jednání. Tvrdila, že v souvislosti se složitými legislativními jednáními může být nezbytné omezit právo veřejnosti na účast na legislativním procesu v některých situacích, zejména v době, kdy stále probíhají neformální jednání. To mělo zásadní význam pro zajištění prostoru pro jednání orgánů o sporných otázkách. Tvrdila, že to platí pro třístranná jednání o Úřadu evropského veřejného žalobce, která dosud probíhala, a pro třístranná jednání o EUROJUSTu, která dosud nebyla zahájena. Rada uvedla, že je připravena zveřejnit legislativní dokumenty, a to i během neformálních jednání, když je přesvědčena, že to nenaruší rozhodovací proces.

Převažující veřejný zájem na zveřejnění

16. Konečně Rada uvedla, že stěžovatel nepodložil své tvrzení, že existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění zbývajících dokumentů, protože jeho argumenty byly příliš obecné a vágní [15]. Obecné argumenty, podle nichž transparentnost legislativního procesu sama o sobě představuje veřejný zájem, nezohledňují zvláštní povahu každého případu, což může odůvodnit odepření přístupu k dokumentům.

Hodnocení veřejného ochránce práv

17. Veřejná ochránkyně práv vítá skutečnost, že Rada poskytla stěžovateli dva požadované dokumenty, a domnívá se, že **Rada tento aspekt stížnosti vyřešila**. Analýza veřejného ochránce práv bude omezena na zbývajících dva dokumenty, k nimž byl poskytnut pouze částečný přístup.

18. Rada se k odůvodnění svého rozhodnutí o odepření přístupu ke dvěma zbývajícím dokumentům dovolávala dvou výjimek stanovených v nařízení č. 1049/2001: i) ochrana právního poradenství a soudních řízení a ii) ochrana probíhajícího rozhodovacího procesu.

i) Právní stanovisko Úřadu evropského veřejného žalobce

19. Úřad evropského veřejného žalobce bude odpovědný za vedení trestního vyšetřování a stíhání osob na vnitrostátní úrovni. Je proto jisté, že výklad ustanovení nařízení bude přímo relevantní v řadě vyšetřování a následných soudních řízeních, jakmile bude Úřad evropského veřejného žalobce v provozu. Veřejná ochránkyně práv proto souhlasí s Radou, že „*riziko budoucích soudních sporů je nejen realistické, ale také extrémně vysoké a zjevně ne čistě hypotetické*“.

20. Otázka, zda by jakékoli právní stanovisko Rady týkající se nařízení o Úřadu evropského veřejného žalobce bylo pro taková soudní řízení relevantní, takže zpřístupnění tohoto právního stanoviska by ohrozilo ochranu právního poradenství nebo soudního řízení, bude záviset na dotčeném bodě.



21. Veřejný ochránce práv se po nahlédnutí do dokumentu domnívá, že převážná část upraveného textu se týká záležitostí, které se mohou ukázat jako ústřední pro budoucí soudní řízení. Vzhledem k obsahu tohoto stanoviska lze předpokládat, že se účastníci budoucích řízení mohou pokusit využít právního poradenství Rady na svou podporu, což by mohlo poškodit Úřad evropského veřejného žalobce.
22. I když lze tvrdit, že velmi malý počet redakcí je nadměrný a zbytečný, nezakrývá nic významného.
23. Existuje silný veřejný zájem na tom, aby soudní spory týkající se stíhání trestných činů nebyly narušeny, a za zvláštních okolností tohoto případu veřejný ochránce práv souhlasí s tím, že veřejný zájem na dalším zpřístupnění dokumentu nepřevažuje nad veřejným zájmem na nezveřejnění.
24. Vzhledem k tomu, že je zřejmé, že nezpřístupnění právního stanoviska Úřadu evropského veřejného žalobce je odůvodněno potřebou chránit právní poradenství a soudní řízení, není třeba zvažovat použitou dodatečnou výjimku.

II) Právní stanovisko EUROJUST

25. Právní stanovisko Eurojustu se týká ustanovení, která mají být přijata v revidovaném nařízení o Eurojustu, pokud jde o otázku přístupu veřejnosti k dokumentům. Rada zveřejnila odstavce 1 až 13 a čl. 20 písm. e) stanoviska, avšak body 14 až 20 písm. d) byly zamítnuty. Zatajené části obsahují právní poradenství ohledně výkladu a možných důsledků příslušných ustanovení (tehdy) návrhu nařízení.
26. Veřejný ochránce práv uznává, že bylo předvídatelné, že by mohlo dojít k omezeným soudním sporům týkajícím se přístupu k dokumentům v držení Eurojustu a že zpřístupnění zadržovaných odstavců by mohlo ohrozit jakékoli takové soudní řízení. Veřejná ochránkyně práv proto uznává, že Rada měla určité odůvodnění pro neposkytnutí přístupu veřejnosti k této části právního stanoviska **v době podání žádosti**. Veřejná ochránkyně práv dále konstatuje, že stěžovatel se touto stížností nezabýval a že nyní bylo vydáno samotné nařízení (nařízení 2018/1727 [16]).
27. Za těchto okolností nepovažuje veřejný ochránce práv za vhodné konstatovat nesprávný úřední postup, pokud jde o rozhodnutí Rady zadržet části požadovaného dokumentu. Naléhavě však vyzývá Radu, aby zvažila umožnění přístupu veřejnosti k těmto částem nyní, s ohledem na plynutí času a ukončení legislativního postupu.
28. Veřejná ochránkyně práv oceňuje ochotu Rady zohlednit plynulý čas v průběhu svého šetření a věří, že tak bude i nadále činit v zájmu transparentnosti a otevřenosti.

Závěr



Na základě šetření této stížnosti a vývoje v průběhu šetření uzavírá veřejný ochránce práv šetření s následujícím závěrem:

Nedošlo k žádnému nesprávnému úřednímu postupu ze strany Rady. Naléhavě však vyzývá Radu, aby zvážila poskytnutí přístupu veřejnosti k zadrženým částem právního stanoviska Eurojustu s ohledem na změněné okolnosti.

Rada a stěžovatel budou o tomto rozhodnutí informováni.

Emily O'Reillyová

Evropský veřejný ochránce práv

Ve Štrasburku dne 7. března 2019

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Úř. věst. L 145, s. 43, k dispozici zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>.

[2] i) Dokument 6267/14 k navrhovanému nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Dokument obsahuje analýzu zvláštního postupu „posílení spolupráce“ stanoveného v čl. 86 odst. 1 druhém a třetím pododstavci Smlouvy o fungování Evropské unie.

II) Dokument 13302/1/14 REV 1 k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Toto právní stanovisko konkrétně analyzuje slučitelnost některých ustanovení navrhovaného nařízení se Smlouvami EU, která omezují soudní přezkum procesních opatření přijatých Úřadem evropského veřejného žalobce Soudním dvorem EU.

(III) Dokument 16983/14 o navrhovaném nařízení o Agentuře EU pro justiční spolupráci v trestních věcech (EUROJUST). Toto právní stanovisko poskytuje právní posouzení článku 60 návrhu, který se týká přístupu veřejnosti k dokumentům v držení EUROJUSTu. Dokument 16893/14 COR 1 je opravou bodu 10 na straně 4 dokumentu 16983/14.

IV) Dokument 8904/15 o navrhovaném nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Toto právní stanovisko analyzuje slučitelnost rozšíření pravomoci navrhovaného evropského veřejného žalobce na určité vedlejší trestné činy s článkem 86 SFEU. Dokument 8904/15 COR 1 uvádí, že oprava se nevztahuje na polskou verzi dokumentu 8904/15.



[3] Úřad bude nezávislým orgánem EU s pravomocí vyšetřovat a stíhat podvody a další trestné činy poškozující finanční zájmy EU.

[4] Eurojust je orgán EU, který usnadňuje koordinaci vyšetřování a stíhání mezi příslušnými orgány v členských státech EU a zlepšuje spolupráci mezi nimi. Více informací na adrese: <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx> [Odkaz]

[5] Postup pro *potvrzující žádosti* je stanoven v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.

[6] Tvrdil, že zveřejnění právních stanovisek, a tím i zajištění kontroly, by mohlo vést k účinnějšímu právnímu poradenství a zlepšit jeho legitimitu. Odkázal přitom na rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 1. července 2008, *Švédsko a Turco v. Rada*, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 45–46.

[7] Výše uvedené dokumenty: 6267/14 (příspěvek právní služby Rady k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce) a 8904/15 (stanovisko právní služby Rady k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce), který předložila Komise.

[8] **13302/1/14 REV 1** (o rozsahu soudního přezkumu Soudního dvora) a 16983/14 (o přístupu veřejnosti k EUROJUST).

[9] Na podporu svého názoru odkázala na věc T-796/14 *Philip Morris Ltd v. Evropská komise*, body 66–71.

[10] Věc T-800/14 *Philip Morris Ltd v. Evropská komise*, body 68–69.

[11] V této souvislosti odkazuje na rozsudek Tribunálu ve věci T-18/15 *Philip Morris Ltd v. Komise*. Soudní dvůr konstatoval, že „*možnost samostatně vyjadřovat názory v rámci orgánu pomáhá podporovat interní diskuse s cílem zlepšit fungování tohoto orgánu a přispět k hladkému průběhu rozhodovacího procesu*“. Považovala tak za rozumný postoj Komise odepřít přístup k dokumentu obsahujícímu kritiku autora týkající se určitých aspektů chování určité části Komise, protože jeho zpřístupnění by mohlo vážně ohrozit rozhodovací proces.

[12] Dva legislativní orgány EU, Evropský parlament a Rada Evropské unie, přijímají právní předpisy na základě návrhu Evropské komise. Během tohoto procesu oba spolunormotvůrci za pomoci Komise často vyjednávají v tzv. třístranných jednáních, což jsou **neformální setkání** zástupců tří zúčastněných orgánů. Během dialogu se Parlament a Rada snaží dohodnout na společném legislativním aktu na základě svých původních postojů. O tomto právním předpisu se pak hlasuje v souladu s formálním legislativním postupem.

[13] Do té doby bylo znění nařízení o Úřadu evropského veřejného žalobce dohodnuto v rámci postupu posílené spolupráce. Nařízení je nyní v platnosti, Úřad evropského veřejného žalobce však dosud není plně funkční. Pro více informací viz nařízení Rady 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, Úř. věst. L 283, 31.10.2017, s. 1, k dispozici zde:



<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> [Odkaz].

[14] Rozhodnutí evropského veřejného ochránce práv, kterým se stanoví návrhy v návaznosti na její strategické šetření OI/8/2015/JAS týkající se transparentnosti třístranných jednání.

[15] V této souvislosti vycházela z rozsudku Tribunálu ve věci T-710/14, *Herbert Smith Freehills LLP v. Rada*, bod 69.

[16] Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV, Úř. věst. L 295, 21.11.2018, s. 138, k dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727> [Odkaz].