

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 strategickém šetření OI/4/2020/TE týkajícím se transparentnosti rozhodování Rady EU během krize COVID-19

Rozhodnutí

Případ OI/4/2020/TE - **Otevřeno dne** 27/07/2020 - **Rozhodnutí ze dne** 24/03/2021 -
Dotčený orgán Rada Evropské unie (Nebyl zjištěn nesprávný úřední postup) |

Veřejná ochránkyně práv zahájila ze své vlastní iniciativy „strategické šetření“ s cílem prozkoumat transparentnost rozhodování Rady EU během krize COVID-19. Smlouvy vyžadují, aby orgány EU, včetně Rady, jednaly otevřeně. Zejména vyžadují, aby se Rada při projednávání návrhů legislativních aktů a hlasování o nich scházela veřejně.

V souvislosti s pandemií COVID-19 a výzvami vyplývajícími z omezení cestování a shromažďování musela Rada upravit své provozní a rozhodovací postupy, aby se zajistila kontinuita její činnosti. Za tímto účelem Rada rozhodla o dočasném odchýlení od svého jednacího řádu. Kromě pořádání virtuálních zasedání a dalších změn přijímá Rada v současné době většinu rozhodnutí „písemným postupem“.

Veřejná ochránkyně práv posuzovala, jak Rada za výjimečných okolností krize COVID-19 zajistila splnění svých povinností jednat otevřeně.

Veřejná ochránkyně práv zjistila, že ministři členských států se scházejí prostřednictvím videokonference, aby projednali legislativní a nelegislativní návrhy, které jsou následně přijímány písemným postupem. Na začátku krize COVID-19 se tato zasedání na dálku nekonala veřejně a bylo o nich zveřejněno jen velmi málo informací. To bylo politováníhodné. Od července 2020 však Rada své postupy změnila. Zahájila živé internetové vysílání některých zasedání ministrů na dálku a zveřejnila příslušnou dokumentaci. Veřejná ochránkyně práv tuto důležitou změnu vítá. Navrhuje, aby Rada zveřejnila dokumentaci týkající se všech videokonferencí ministrů, které se konaly na začátku krize COVID-19 (od března do června 2020).



Veřejná ochránkyně práv rovněž zjistila, že na počátku jejího šetření nebyly veřejně dostupné žádné informace o tom, jak v případě neexistence osobních zasedání přípravné orgány Rady pokračovaly v jednáních o legislativních a nelegislativních dokumentech. Vzhledem k tomu, že krize COVID-19 pokračovala, podnikla Rada kroky k zajištění větší transparentnosti těchto zasedání úředníků členských států na dálku, a to zejména zveřejňováním pořadů jednání před těmito zasedáními. Veřejná ochránkyně práv podniknuté kroky vítá. Domnívá se však, že by mohlo být učiněno více, a předkládá za tímto účelem další tři návrhy na zlepšení.

Souvislosti strategického šetření

1. Rada Evropské unie koordinuje politiky na úrovni EU a přijímá právní předpisy EU, ve většině případů společně s Evropským parlamentem. Skládá se z ministrů jednotlivých členských států EU, kteří se scházejí v různých složeních Rady na základě oblasti politiky. Než ministři členských států dosáhnou formálního postoje k návrhům zákonů na zasedáních Rady, probíhají přípravná jednání ve více než 150 přípravných orgánech Rady [1] Tyto přípravné orgány zahrnují Výbor stálých zástupců Rady (dále jen „Coreper“), který se skládá z národních velvyslanců, a tzv. „pracovních skupin“, kterých se účastní státní úředníci členských států.

2. Rada spolu s ostatními hlavními orgány EU v současné době rozhoduje o opatřeních, která mají největší význam v reakci na pandemii COVID-19. Rada mimo jiné přijala balíček mimořádné podpory s cílem řešit hospodářský a sociální dopad krize COVID-19, včetně zřízení Nástroje pro oživení a odolnost, který členským státům EU poskytne podporu ve výši 672,5 miliardy EUR.

3. V souvislosti s pandemií COVID-19 a s výzvami spojenými s omezeními cestování a setkání musela Rada přizpůsobit své pracovní postupy tak, aby byla zajištěna institucionální kontinuita. To mimo jiné zahrnovalo přechod od osobních schůzek ministrů a státních zaměstnanců v jeho provozních místech k virtuálním zasedáním. Rada byla rovněž povinna změnit své rozhodovací postupy.

4. V této souvislosti přijala Rada dne 23. března 2020 rozhodnutí [2] , kterým se zavádí dočasná odchylka od svého jednacího řádu [3] Tato odchylka usnadňuje hlasování písemným postupem, což Radě umožňuje přijímat rozhodnutí, aniž by byli ministři fyzicky přítomni na zasedáních Rady. Odchylka byla od března 2020 sedmkrát prodloužena a v současné době platí do 21. května 2021. [4] Uplatňuje se tedy déle než jeden rok.

5. Transparentnost má zásadní význam pro dobře fungující demokracii, neboť připravuje půdu pro účast veřejnosti na rozhodování a kontrolu jeho rozhodování. Smlouvy EU udělují každému občanovi EU „*právo podílet se na demokratickém životě Unie*“ a vyžadují, aby rozhodnutí EU byla přijímána „*co nejotevřeněji a co nejbližše občanům*“. [5] Smluv EU výslovně vyžadují, aby se Rada scházela veřejně „*při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm*“. [6]

6. S ohledem na své povinnosti vyplývající ze Smlouvy se veřejná ochránkyně práv rozhodla



tuto záležitost z vlastního podnětu prošetřit prostřednictvím „strategického šetření“. Strategické šetření zaměřené na zajištění toho, aby Rada při přizpůsobování svého fungování s ohledem na krizi COVID-19 zachovala nejvyšší standardy transparentnosti ve vztahu k jejímu rozhodování.

Strategické šetření

7. Strategické šetření veřejné ochránkyně práv se zaměřilo na transparentnost rozhodování Rady během krize COVID-19. Zejména se týkala transparentnosti rozhodovacích opatření zavedených během krize COVID-19, jakož i toho, jak otevřeně fungovaly Rada a její přípravné orgány v této výjimečné situaci.

8. Dne 27. července 2020 požádala veřejná ochránkyně práv [7] , aby nahlédla do spisů Rady týkajících se pěti aktů přijatých písemným postupem během krize COVID-19, jakož i do dokumentace o fungování tří „pracovních stran“ [8] v období od 1. ledna 2020 do 30. června 2020.

9. Dne 13. listopadu 2020 se vyšetřovací tým veřejného ochránce práv sešel [9] se zástupci Rady, aby nahlédli do požadovaných dokumentů. Vyšetřovací tým nahlédl do následujících spisů:

- Spis týkající se přijetí nařízení Rady (EU) 2020/672 ze dne 19. května 2020 o zřízení evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19;
- Spis týkající se přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/696 ze dne 25. května 2020, kterým se mění nařízení (ES) č. 1008/2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství s ohledem na pandemii COVID-19;
- Spis týkající se přijetí rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/701 ze dne 25. května 2020 o makrofinanční pomoci partnerům v oblasti rozšíření a sousedství v souvislosti s pandemií COVID-19;
- Spis týkající se přijetí rozhodnutí Rady o potvrzující žádosti 6/c/01/20 o přístupu k dokumentům WK 11963/19 a WK 14081/18; a
- Spis týkající se přijetí rozhodnutí Rady (EU) 2020/789 ze dne 9. června 2020 o obnovení Dohody o vědeckotechnické spolupráci mezi Evropským společenstvím a vládou Indické republiky.

Vyšetřovací tým rovněž přezkoumal dokumentaci týkající se fungování tří pracovních skupin: pracovní skupina pro leteckou dopravu, Pracovní skupina pro informace a audiovizuální pracovní skupina – a jednaly o různých otázkách vznesených v souvislosti s šetřením.

Posouzení a zjištění veřejného ochránce práv

1. Transparentnost rozhodovacích opatření během krize



COVID-19

10. Jednací řád Rady vyžaduje, aby většina členů Rady byla fyzicky přítomna před hlasováním Rady – tzv. „požadavek kvót“. [10] Také existuje možnost přijímat rozhodnutí písemným hlasováním. „Řádný písemný postup“ se však předpokládá pouze pro „*naléhavé záležitosti*“ a rozhodnutí o jeho použití musí přijmout Výbor stálých zástupců jednomyslně. [11]

11. Dne 23. března 2020 přijala Rada rozhodnutí 2020/430, [12] , kterým byla zavedena dočasná odchylka od svého jednacího řádu. [13] Cílem je umožnit Radě přijímat rozhodnutí, aniž by její členové byli fyzicky přítomni na zasedáních Rady.

12. Na zasedání s vyšetřovacím týmem veřejné ochránkyně práv zástupci Rady vysvětlili, že Rada přijala rozhodnutí 2020/430 na základě dokumentu vypracovaného jejím generálním sekretariátem. Dokument nazvaný „*Výjimečná opatření pro pokračování rozhodování v Radě*“ (dále jen „dokument o možnostech“) [14] navrhl Coreperu dvě možnosti (a jejich kombinaci) ohledně toho, jak by mohl být rozhodovací proces Rady přizpůsoben ve výjimečném kontextu pandemie COVID-19:

1) První možnost předpokládala **pokračování formálních zasedání Rady** , přičemž se dočasně odchýlila od požadavku usnášeníschopnosti uvedeného v čl. 11 odst. 4 jednacího řádu. Tato možnost uváděla, že členové Rady, kteří se nemohli fyzicky zúčastnit zasedání Rady, se mohou účastnit prostřednictvím videokonference. Jejich účast prostřednictvím videokonference by se počítala s určením, zda bylo dosaženo usnášeníschopnosti. Rada by mohla na těchto formálních zasedáních přijímat akty.

2) Druhá možnost předpokládala, že zasedání, kterých se členové Rady zúčastnili prostřednictvím videokonference, budou považována za „**neformální zasedání ministrů**“ a že během těchto zasedání nebude možné přijmout žádný akt Rady. Místo toho by se hlasování konalo písemným postupem, jehož využití by bylo usnadněno přechodnou odchylkou od čl. 12 odst. 1 jednacího řádu.

Rada zvolila druhou možnost.

13. Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že politické diskuse, které se dříve konaly na osobních zasedáních, se nyní konají na „neformálních zasedáních ministrů“. Výsledky těchto politických jednání jsou poté formálně přijaty písemným postupem. Vzhledem k tomu, že se Rada domnívá, že její jednací řád se na tato neformální zasedání nevztahuje, není vyžadován žádný „úřední pořad jednání Rady“. Mělo se rovněž za to, že čl. 15 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který vyžaduje, aby se Rada scházela veřejně při projednávání návrhů legislativních aktů a hlasování o nich, se na taková neformální zasedání ministrů nevztahuje.

14. Pokud by nebyla přijata opatření ke zveřejnění těchto „neformálních ministerských zasedání“ (viz body 23–30 níže), samotná politická jednání, která se dříve uskutečnila na otevřených zasedáních Rady, by již nebyla veřejná, jak vyžadují příslušné články Smlouvy o transparentnosti zasedání Rady.



15. Naproti tomu první možnost navržená generálním sekretariátem Rady znamenala, že schůze na dálku budou považovány za formální zasedání Rady, na něž by se jednací řád Rady plně vztahoval. S touto možností by neexistovala nejistota ohledně toho, zda bude čl. 15 odst. 2 SFEU plně dodržen.

16. Veřejná ochránkyně práv rovněž konstatuje, že dokument o možnostech vypracovaný generálním sekretariátem Rady nebyl původně zveřejněn, ale byl označen jako dokument s omezeným přístupem (a vzhledem k označení „LIMITE“). [15] Jen o několik měsíců později, dne 14. října 2020 a v návaznosti na žádost veřejnosti o přístup k dokumentům (podle nařízení č. 1049/2001) [16] byl zveřejněn. V rámci výměny s vyšetřovacím týmem veřejného ochránce práv Rada zdůraznila, že její jednací řád není podle Smluv legislativním aktem. Rozhodnutí odchylné se od jednacího řádu proto nepodléhá stejným normám transparentnosti jako akty přijaté legislativním postupem. Neexistoval tedy žádný požadavek proaktivně publikovat dokument o možnostech.

17. Veřejná ochránkyně práv není tímto argumentem přesvědčena. Smlouvy EU vyžadují, aby **všechna** rozhodnutí EU byla přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům. [17] Kromě toho musí být **všechny** dokumenty, které spadají pod definici „dokumentu“ v nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům [18] nezávisle na tom, zda jsou legislativní nebo nelegislativní povahy, přímo přístupné „*pokud možno*“ [19]. Přístup k dokumentům může být omezen pouze tehdy, použije-li se jedna nebo více výjimek stanovených v nařízení č. 1049/2001. [20]

18. Rada neposkytla žádné vysvětlení, jak by proaktivní zveřejnění dokumentu o možnostech mohlo ohrozit jeden nebo několik zájmů chráněných výjimkami stanovenými v nařízení č. 1049/2001. Veřejná ochránkyně práv rovněž konstatuje, že Rada dokument zveřejnila na základě žádosti veřejnosti o přístup k dokumentům, což znamená, že nepovažovala v době podání žádosti žádnou výjimku.

19. Dokument o možnostech připravil půdu a vymezil možnosti, které má Rada k dispozici, pokud jde o přijetí rozhodnutí o tom, jak bude fungovat za výjimečných okolností způsobených pandemií COVID-19. Rozhodnutí Rady 2020/430 v zásadě určuje, jak Rada rozhoduje o legislativních a nelegislativních návrzích, což má významné důsledky pro transparentnost jejího rozhodovacího procesu, jak je uvedeno výše. Důležitým prvkem pro zajištění důvěry veřejnosti a legitimacy rozhodovacího procesu Rady během krize by bylo transparentní úvahy a možnosti Rady při přijímání tohoto dalekosáhlého rozhodnutí, a tedy umožnění občanům EU tyto úvahy a možnosti přezkoumat.

20. S ohledem na výše uvedené se veřejná ochránkyně práv domnívá, že Rada měla dokument o možnostech zveřejnit v březnu 2020 spolu s rozhodnutím Rady 2020/430. Vzhledem k tomu, že Rada od té doby dokument zveřejnila, veřejná ochránkyně práv v této fázi nepovažuje za užitečné vydat formální doporučení.



2. Transparentnost fungování Rady a jejích přípravných orgánů

21. Když veřejná ochránkyně práv zahájila své šetření v červenci 2020, bylo veřejně k dispozici jen málo informací o „neformálních zasedáních ministrů“ nebo o tom, jak přípravné orgány Rady pokračují v jednáních v případě, že se konají osobní zasedání.

22. Veřejná ochránkyně práv proto usilovala o posouzení transparentnosti neformálních ministerských zasedání a schůzí přípravných orgánů na dálku během krize COVID-19.

2.1 Transparentnost neformálních ministerských videokonferencí

23. V rámci výměny s vyšetřovacím týmem veřejné ochránkyně práv Rada vysvětlila, že způsob organizování neformálních ministerských videokonferencí se postupem času vyvíjel.

24. Na začátku pandemie, od března do června 2020, bylo o těchto neformálních zasedáních zveřejňováno jen málo informací, nikoli konzistentním způsobem. Jak bylo uvedeno výše, nebylo nutné zveřejňovat pořady jednání ani související dokumenty. Zasedání nebyla přenášena po internetu ani nebyla soustavně uvedena v harmonogramu zasedání Rady.

25. Během těchto prvních měsíců však Rada přijala dalekosáhlá rozhodnutí. Rozhodla se například o:

- vytvoření evropského programu financování „dočasná podpora na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci“ (dále jen „nástroj SURE“) s cílem reagovat na krizi COVID-19;
- společná pravidla pro provozování leteckých služeb s ohledem na pandemii COVID-19; a
- makrofinanční pomoc kandidátským zemím EU a zemím v sousedství EU v souvislosti s pandemií COVID-19.

I když existuje záznam neformální ministerské videokonference ve dnech 7.–9. dubna 2020, na níž byl projednán návrh SURE, [21] nebyla tato videokonference přenášena po internetu a není veřejně přístupná. Vyšetřovací tým veřejné ochránkyně práv nemohl najít žádný záznam o neformálních ministerských videokonferencích v harmonogramu zasedání Rady, na nichž by mohly být projednány další dva výše uvedené legislativní dokumenty.

26. Veřejná ochránkyně práv považuje za politováníhodné velmi omezené informace, které jsou k dispozici o neformálních zasedáních ministrů v období od března do června 2020. Konstatuje, že vzhledem k povaze těchto neformálních ministerských zasedání nebyla původní praxe Rady v souladu s požadavkem Smlouvy, aby se Rada scházela veřejně při projednávání návrhů legislativních aktů a hlasování o nich. Význam zachování vysokých standardů transparentnosti orgánů EU – nikoli navzdory krizi, ale právě kvůli krizi – již veřejná ochránkyně práv zdůraznila ve svém dopise předsedovi Evropské rady z dubna 2020. [22]



27. Veřejná ochránkyně práv však chápe, že situace se změnila dne 3. července 2020, kdy Rada schválila dokument nazvaný „*Modality týkající se svolávání, přípravy a organizace neformálních videokonferencí ministrů během krize COVID-19*“ [23] I když dokument znovu opakuje, že na neformálních zasedáních nelze přijmout žádné akty Rady a že jednací řád Rady se na tato zasedání formálně nevztahuje, rozhodla, že „*pokud je to možné, jednací řád Rady by měl být při svolávání, přípravě a organizování neformálních videokonferencí ministrů obdobně dodržován*“. [24]

28. V souladu s tímto závazkem se v dokumentu uvádí, že pořady neformálních ministerských zasedání by měly být veřejně přístupné. [25] Generální sekretariát Rady by měl dále zveřejňovat internetové stránky neformálních ministerských zasedání při jednáních o legislativních aktech nebo o jiných bodech, na nichž by se jednání měla konat veřejně ve smyslu článku 8 jednacího řádu Rady. [26] Kromě toho by měl být na vyhrazených internetových stránkách zveřejněn seznam účastníků [27] záznamů (jsou-li k dispozici) a souvisejících dokumentů.

29. Vyšetřovací tým veřejné ochránkyně práv přezkoumal dokumentaci veřejně dostupnou pro všechna neformální zasedání ministrů v období od října do prosince 2020. Dospěla k závěru, že ačkoli se pro většinu těchto zasedání zveřejňují požadované dokumenty, pro některé neformální ministerské videokonference nejsou k dispozici žádné pořady jednání. [28] To znamená, že veřejný ochránce práv rovněž nemohl vždy posoudit, zda tato zasedání měla být přenášena po internetu v souladu s články 7 a 8 jednacího řádu Rady.

30. Veřejná ochránkyně práv vítá skutečnost, že Rada v červenci 2020 změnila způsob organizace neformálních ministerských zasedání s cílem zajistit, aby se na ně vztahovaly stejné nebo přinejmenším srovnatelné normy transparentnosti, které platí pro formální zasedání Rady. Veřejná ochránkyně práv věří, že Rada dodržuje normy, které si sama stanovila, a bude konzistentně využívat internetový přenos [29] a zveřejní požadovanou dokumentaci o schůzích ministrů na dálku, pokud tato ujednání o zasedáních v důsledku pandemie zůstanou v platnosti. Navrhuje rovněž, aby Rada zveřejnila příslušné dokumenty, včetně záznamu v harmonogramu zasedání Rady, o všech neformálních zasedáních ministrů, která se konala na začátku krize COVID-19 v období od března do června 2020.

2.2 Transparentnost schůzí přípravných orgánů Rady na dálku

31. Zatímco Coreper i nadále pořádal osobní zasedání po celou dobu krize, pracovní skupiny Rady přestaly pořádat osobní zasedání, s výjimkou výjimečných okolností. Na setkání s vyšetřovacím týmem veřejné ochránkyně práv zástupci Rady vysvětlili, že pracovní ujednání týkající se onemocnění COVID-19 se v jednotlivých pracovních skupinách liší. Ve vzácných případech se konají osobní schůzky. K dispozici jsou také neformální video a telekonference.

32. Veřejná ochránkyně práv posoudila, do jaké míry se pracovní skupiny odchýlily od své běžné praxe zaznamenávání diskusí s ohledem na zvláštní podmínky uložené pandemií COVID-19. Za tímto účelem veřejná ochránkyně práv přezkoumala dokumentaci, která je k



dispozici v pěti spisech Rady, a práci několika pracovních skupin.

Pořady neformálních videokonferencí a telekonferencí pracovních skupin

33. Pracovní skupiny obvykle zveřejňují pořady jednání před osobními zasedáními ve formě dokumentu CM (sdělení), který je přístupný prostřednictvím harmonogramu zasedání Rady a je uveden ve veřejném rejstříku dokumentů Rady.

34. Zástupci Rady vysvětlili, že na začátku krize COVID-19 byly pracovní skupiny pověřeny, aby nedávaly pořady neformálních videokonferencí nebo telekonferencí ve formě dokumentů o kapacitě. Místo toho byl pořad jednání sdělen neformální videokonferenci nebo telekonferenci přímo členům pracovní skupiny e-mailem nebo ve formě pracovního dokumentu WK.

35. Dokumenty WK nejsou v době, kdy jsou vypracovány, automaticky uvedeny ve veřejném rejstříku Rady. Generální sekretariát Rady místo toho zveřejňuje každých několik měsíců a pro každou pracovní skupinu dokument ST (standardní) ve veřejném rejstříku, který obsahuje seznam dokumentů WK, které generální sekretariát rozeslal konkrétní pracovní skupině v příslušném časovém období. Dokumenty WK tedy nemají samostatný zápis do veřejného rejstříku dokumentů a jsou zpřístupněny pouze s určitým zpožděním. Veřejná ochránkyně práv tuto praxi již kritizovala ve svém předchozím strategickém šetření týkajícím se transparentnosti legislativního procesu Rady [30] a navrhla, aby Rada v době jejich vydání zařadila do svého veřejného rejstříku všechny druhy dokumentů bez ohledu na jejich označení a na to, zda je přístup k dokumentu (nebo jeho částem) možný, či nikoli.

36. Registrace pořadů jednání jako dokumentů WK na začátku krize COVID-19 znamenala, že tyto pořady jednání nebyly zveřejněny před neformálními videokonferencemi nebo telekonferencemi pracovní skupiny.

37. Teprve poté, co se ukázalo, že krizová situace bude pokračovat, byly pracovní skupiny požádány, aby pořady neformálních videokonferencí zaregistrovaly jako dokumenty kapacitního trhu. Veřejná ochránkyně práv tuto důležitou změnu vítá, neboť umožňuje veřejnosti předem vědět, jaké body a dokumenty mají pracovní skupiny projednávat na schůzích na dálku.

Záznamy z jednání na neformálních videokonferencích a telekonferencích pracovních skupin

38. Veřejná ochránkyně práv chápe, že v rámci pracovních skupin existují různé postupy týkající se toho, které dokumenty mají být vypracovány a jaké informace mají být v nich obsaženy. Pracovní skupiny vypracovávají různé typy dokumentů, které zaznamenávají pokrok a výsledky jednání v přípravných orgánech.

39. Již ve svém předchozím strategickém šetření transparentnosti legislativního procesu Rady [31] veřejná ochránkyně práv zdůraznila, že vzhledem k tomu, že přípravné orgány Rady se nescházejí veřejně, mohou občané uplatňovat své demokratické právo sledovat své diskuse pouze prostřednictvím přístupu k jejich záznamům. Ačkoli může být zapotřebí určitý stupeň



flexibility při vypracovávání dokumentů, aby se zohlednily různé typy přípravných orgánů a různorodost projednávaných témat, různé postupy vypracovávání by měly být odůvodněny pouze povahou spisu a zvláštnostmi souvisejících přípravných jednání. Ve svém předchozím šetření však zjistila rozdíly v postupech, které nesouvisely pouze s povahou konkrétních spisů, ale také vyplývají z různých administrativních postupů mezi různými útvary generálního sekretariátu Rady. Při ukončení tohoto předchozího šetření proto veřejná ochránkyně práv navrhla, aby Rada přijala pokyny týkající se typů dokumentů, které jsou vypracovávány v rámci legislativních postupů v přípravných orgánech, jakož i informací, které mají být v těchto dokumentech obsaženy.

40. V souvislosti s onemocněním COVID-19 muselo mnoho pracovních skupin přizpůsobit způsob, jakým fungují. Veřejná ochránkyně práv posoudila jejich upravené postupy na základě několika příkladů, včetně Pracovní skupiny pro leteckou dopravu, Pracovní skupiny pro audiovizuální oblast a Pracovní skupiny radů pro finanční záležitosti.

Pracovní skupina pro letectví

Za normálních okolností se Pracovní skupina pro letectví schází osobně a zástupci členských států ústně vyjádří svá stanoviska k projednávaným spisům. Z jeho zasedání obvykle nejsou žádné zápisy.

Během krize COVID-19 zasílají členské státy svá stanoviska rovněž písemně a tyto názory jsou sestavovány v dokumentech WK. Rada vzala na vědomí, že tyto písemné připomínky lze nalézt ve veřejném rejstříku. Jelikož jsou však zapsány ve formě dokumentů WK, nemají do rejstříku samostatný zápis a jsou zpřístupněny pouze s určitým zpožděním (viz bod 35 výše).

Rada vzala na vědomí, že praxe písemných připomínek není nová a existovala před pandemií COVID-19. Během krize se však používá ve větší míře, neboť neformální videokonference pracovní skupiny jsou považovány za těžkopádné a obtížně uspořadatelné, s technickými problémy, které brání pokroku. Rada vzala na vědomí, že širší využívání písemných připomínek vedlo ke zvýšení počtu dokumentů vydaných pracovní skupinou.

Rada dále vysvětlila, že neexistuje žádný standardizovaný formální postup, v němž by členské státy mohly předkládat písemné připomínky. Podání mohou mít různé formáty, včetně zasílání e-mailů nebo dokumentů s tabulkami, dokumentů s komentáři nebo seznamu komentářů. Vzhledem k těmto rozdílům a různým fázím, v nichž mohou být připomínky shromážděny, je obtížné si představit, jak by členové této pracovní skupiny mohli být požádáni, aby předložili připomínky v určitém formátu. Bylo konstatováno, že písemné připomínky formalizují postoj, což může vést k menší flexibilitě v průběhu jednání.

Audiovizuální pracovní skupina

Za normálních okolností, kdy audiovizuální pracovní skupina přezkoumá spis, vydá nejprve znění vypracované společně s předsednictvím, které je označeno ST dokumentem. V některých případech žádá členské státy o písemné připomínky. Obecně se však koná osobní schůzka,



během níž jsou postoje členských států vyjádřeny ústně. Ze zasedání pracovní skupiny nejsou žádné zápisy.

V souvislosti s krizí COVID-19 pracovní skupina upravila její fungování a přešla na písemné konzultace s členskými státy. Osobní setkání se již nekonají. Písemné konzultace jsou evidovány jako dokumenty WK.

Pracovní skupina radů pro finanční záležitosti

Během krize COVID-19 se Pracovní skupina radů pro finanční záležitosti i nadále setkávala osobně. Z tohoto důvodu nedošlo k téměř žádné změně pracovních ujednání. Neexistují žádné záznamy o osobních setkáních, která není specifická pro situaci COVID-19.

Pracovní skupina byla mimo jiné odpovědná za přípravná jednání o nařízení Rady (EU) 2020/672 ze dne 19. května 2020 o zřízení nástroje SURE a o rozhodnutí Rady (EU) 2020/701 ze dne 25. května 2020 o poskytnutí makrofinanční pomoci partnerům při rozšíření a sousedství v souvislosti s pandemií COVID-19.

Rada vysvětlila, že přijetí rozhodnutí Rady 2020/701 bylo v souvislosti s krizí COVID-19 považováno za naléhavé. S Evropským parlamentem bylo vyjednáno velmi rychle neformálním způsobem, aby se omezil čas strávený na pozměňovacích návrzích. Jednání s Parlamentem byla proto ještě neformálnější než během standardních třístranných jednání. Tato neformální jednání zahrnovala telefonické hovory s cílem zajistit, aby se zákonodárci shodli na obsahu, aby se zajistilo, že legislativní postup nebude zpožděn. O těchto neformálních výměnách se zástupci Parlamentu neexistují žádné záznamy.

41. Na základě kontrolovaných spisů Rady veřejná ochránkyně práv chápe, že pracovní skupiny, které se již během krize COVID-19 neúčastní osobně, pokračovaly ve své práci prostřednictvím písemných konzultací s členy pracovní skupiny, případně v kombinaci s neformálními videokonferencemi.

42. **Zdá se,** že skutečnost, že delegace členských států předkládají své příspěvky v písemné podobě, rozšířila dokumentaci, která je k dispozici o jednáních pracovní skupiny, alespoň pro ty pracovní skupiny, které obvykle nevypracovávají zápisy ze svých osobních zasedání. Veřejná ochránkyně práv vítá tuto zvýšenou dostupnost dokumentace o jednáních a vybízí Radu, aby zachovala praxi písemných připomínek před zasedáními pracovní skupiny nebo v návaznosti na ně, a to i nad rámec pandemie COVID-19.

43. Veřejná ochránkyně práv však konstatuje, že písemné konzultace jsou systematicky zaznamenávány jako dokumenty WK. To znamená, že tyto dokumenty, jak bylo uvedeno výše v bodě 35, nemají samostatný zápis do veřejného rejstříku dokumentů Rady. Veřejnost se o jejich existenci dozví až poté, co jsou sestavena v dokumentu ST, který je zveřejněn každých několik měsíců. Veřejný ochránce práv je znepokojen tímto zvýšeným využíváním dokumentů WK, neboť snižuje transparentnost jednání pracovních skupin. Opakuje proto svůj návrh z předchozího šetření, aby Rada zapsala do svého veřejného rejstříku všechny druhy dokumentů



v době jejich vydání bez ohledu na jejich označení a na to, zda je přístup k dokumentu (nebo jeho částem) možný, či nikoli.

44. V rámci výměny veřejné ochráně práv s Radou se rovněž ukázalo, že generální sekretariát Rady vydal pracovní skupiny během krize COVID-19 pokyny, například jak vydávat pořady jednání nebo vést a zaznamenávat písemné konzultace. Zástupci Rady zejména uvedli, že za účelem pomoci zaměstnancům generálního sekretariátu při provádění rozhodnutí Rady 2020/430 a při organizaci práce Rady a přípravných orgánů Rady byly jako „nástroj správního řízení“ poskytnuty interní pokyny. Veřejná ochráně práv konstatuje, že tyto pokyny nebyly zveřejněny. To je politováníhodné, neboť by to jasně přispělo k lepšímu porozumění veřejnosti ohledně toho, jak Rada a její přípravné orgány pracují za výjimečných, ale přetrvávajících okolností krize COVID-19. Veřejný ochránce práv v tomto smyslu předloží návrh.

Závěr

Na základě šetření veřejný ochránce práv uzavře tento případ s následujícím závěrem:

Během prvních čtyř měsíců krize COVID-19 nedodržovala distanční ministerská zasedání stejné standardy transparentnosti jako zasedání Rady na osobní úrovni. Od té doby však ministerská zasedání Rady během krize COVID-19 *de facto* splňují platné normy a povinnosti v oblasti transparentnosti, a to prostřednictvím internetového přenosu některých „neformálních ministerských zasedání“ a zveřejněním příslušných dokumentů týkajících se těchto zasedání.

Rada měla zveřejnit dokument nazvaný „*Výjimečná opatření týkající se pokračování rozhodování v Radě*“ v době, kdy bylo přijato rozhodnutí o odchylce od jejího jednacího řádu (rozhodnutí Rady 2020/430). Vzhledem k tomu, že Rada dokument mezitím zveřejnila, veřejná ochráně práv nevidí v této fázi přínos vydání formálního doporučení.

Návrhy na zlepšení

- 1. Rada by měla zveřejnit příslušné dokumenty, včetně záznamu ve svém harmonogramu zasedání, o všech „neformálních zasedáních ministrů“, která se konala v období od března do června 2020.**
- 2. Rada by měla zachovat širší využívání písemných připomínek před zasedáními pracovní skupiny nebo po nich, a to i nad rámec pandemie COVID-19, neboť to vedlo k lepší dokumentaci jednání pracovní skupiny.**
- 3. Rada by měla ve svém veřejném rejstříku uvést všechny druhy dokumentů v době jejich vydání bez ohledu na jejich označení a bez ohledu na to, zda je přístup k dokumentu (nebo jeho částem) možný, či nikoli.**



4. Rada by měla zveřejnit interní pokyny vydané jejím generálním sekretariátem ohledně organizace práce Rady a jejích přípravných orgánů během krize COVID-19.

Emily O'Reillyová evropská veřejná ochránkyně práv

Ve Štrasburku dne 24. března 2021

[1] Seznam přípravných orgánů Rady, aktualizovaný v roce 2021, je k dispozici zde:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf> [Odkaz]

[2] Rozhodnutí Rady (EU) 2020/430 ze dne 23. března 2020 o dočasné odchylce od jednacího řádu Rady vzhledem k cestovním obtížím způsobeným pandemií COVID-19 v Unii, k dispozici na adrese:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Odkaz]

[3] Článek 12 odst. 1 jednacího řádu Rady ve své relevantní části uvádí: „*Akty Rady v naléhavé záležitosti mohou být přijaty písemným hlasováním, pokud Rada nebo Coreper jednomyslně rozhodnou o použití tohoto postupu. Za zvláštních okolností může předseda rovněž navrhnout použití tohoto postupu; v takovém případě lze použít písemné hlasování, pokud s tímto postupem souhlasí všichni členové Rady.*“

[4] Rozhodnutí Rady (EU) 2021/454 ze dne 12. března 2021 o dalším prodloužení dočasné odchylky od jednacího řádu Rady zavedené rozhodnutím (EU) 2020/430 vzhledem k cestovním obtížím způsobeným pandemií COVID-19 v Unii, k dispozici na adrese:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Odkaz].

[5] Článek 1 a čl. 10 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

[6] Čl. 15 odst. 2 Smlouvy o fungování EU (SFEU).

[7] Dopis o zahájení šetření je k dispozici zde:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753> [Odkaz]

[8] Pracovní skupiny Rady sdružují úředníky zastupující vnitrostátní správní orgány 27 členských států a zabývají se konkrétními tématy. Předsedá jim delegát země, která vykonává rotující šestiměsíční předsednictví Rady. Další informace o přípravných orgánech Rady:

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

[9] Zpráva o inspekčním zasedání vyšetřovacího týmu evropského veřejného ochránce práv s



Radou je k dispozici zde: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Odkaz]

[10] čl. 11 odst. 4 jednacího řádu Rady.

[11] Článek 12 odst. 1 jednacího řádu Rady

[12] Rozhodnutí Rady (EU) 2020/430 ze dne 23. března 2020 o dočasné odchylce od jednacího řádu Rady vzhledem k cestovním obtížím způsobeným pandemií COVID-19 v Unii, k dispozici na adrese:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN>
[Odkaz]

[13] Článek 12 odst. 1 jednacího řádu Rady ve své příslušné části uvádí: „*Akty Rady v naléhavé záležitosti mohou být přijaty písemným hlasováním, pokud Rada nebo Coreper jednomyslně rozhodnou o použití tohoto postupu. Za zvláštních okolností může předseda rovněž navrhnout použití tohoto postupu; v takovém případě lze použít písemné hlasování, pokud s tímto postupem souhlasí všichni členové Rady.*“

[14] K dispozici zde: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf>
[Odkaz]

[15] Od příjemců dokumentů označených „LIMITE“ se očekává, že zajistí, aby tyto dokumenty zůstaly v Radě interní. Rada tyto dokumenty přímo nezpřístupňuje na svých internetových stránkách.

[16] Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049>
[Odkaz]

[17] Článek 1 a čl. 10 odst. 3 SEU.

[18] Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049>
[Odkaz]

[19] čl. 12 odst. 1 nařízení č. 1049/2001.

[20] Článek 4 nařízení č. 1049/2001.

[21] <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/> [Odkaz]

[22] Dopis evropského veřejného ochránce práv předsedovi Evropské rady o transparentnosti reakce EU na krizi COVID-19, 20. dubna 2020, k dispozici zde:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Odkaz]



[23] K dispozici zde: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf>
[Odkaz]

[24] Stránka 2.

[25] Bod 6.

[26] Bod 7.

[27] Bod 8.

[28] Pro tyto schůze na dálku není k dispozici žádný pořad jednání: Videokonference ministrů hospodářství a financí, která se konala dne 6. října 2020; Videokonference ministrů pro zaměstnanost a sociální politiku, která se konala dne 13. října 2020; Videokonference ministrů zdravotnictví ze dne 30. října 2020; Videokonference ministrů obchodu, která se konala dne 9. listopadu 2020; Neformální videokonference ministrů zahraničních věcí, která se konala dne 19. listopadu 2020; Videokonference ministrů obrany konaná dne 20. listopadu 2020; Videokonference ministrů pro rozvoj ze dne 23. listopadu 2020; Neformální videokonference ministrů energetiky dne 14. prosince 2020.

[29] V souladu s články 7 a 8 jednacího řádu Rady.

[30] Šetření z vlastního podnětu OI/2/2017/TE týkající se transparentnosti legislativního rozhodování v Radě EU. Všechny dokumenty týkající se dotazů jsou k dispozici zde: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Odkaz]

[31] OI/2/2017/TE.