

Zvláštní zpráva Evropského veřejného ochránce práv Evropskému parlamentu následující po návrhu doporučení Radě Evropské unie ke stížnosti 2395/2003/GG

Zvláštní zpráva

**Případ 2395/2003/GG - Otevřeno dne 18/12/2003 - Doporučení týkající se 09/11/2004 -
Zvláštní zpráva ze dne 18/12/2003 - Rozhodnutí ze dne 17/10/2005**

(vypracovaná v souladu s čl. 3 odst. 7 statutu Evropského veřejného ochránce práv [1])

Shrnutí

Tato zvláštní zpráva se zabývá otázkou, zda by Rada měla zasedat veřejně, kdykoli jedná ve funkci zákonodárského orgánu. Šetření Evropského veřejného ochránce práv v této věci vychází ze stížnosti vznesené v prosinci 2003. V jakém rozsahu jsou zasedání Rady jako legislativního orgánu veřejná, to v současné době vymezuje vlastní interní jednací řád Rady. K tomu, aby veškerá taková zasedání byla veřejná, by tedy zcela postačilo, aby Rada pozměnila svůj jednací řád. Skutečnost, že tak Rada neučinila, představuje podle názoru Evropského veřejného ochránce práv případ nesprávného úředního postupu. Tento závěr vychází z následujících úvah: (a) čl. 1 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii stanoví obecnou zásadu, že Rada a další instituce a orgány Evropských společenství mají přijímat rozhodnutí „co nejotevřeněji“ a (b) Rada nepředložila žádné platné důvody, proč by neměla být schopna pozměnit svůj jednací řád tak, aby příslušná zasedání byla veřejnosti přístupná.

Rada zastávala názor, že čl. 1 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii pouze naznačoval, že *budoucí* Unie by měla být co nejotevřenější, avšak že v době návrhu Smlouvy o EU to ještě nebylo možné. Nicméně, co se týká procesu naplňování tohoto cíle, je významným faktorem čas. Evropský veřejný ochránce práv tudíž má za to, že analýza se nemůže omezit pouze na ustanovení, která byla zavedena Amsterodamskou smlouvou, ale že musí brát v úvahu i následný vývoj. V této souvislosti je třeba poznamenat, že Rada sama, v novém jednacím řádu přijatém v roce 2000, zavedla pravidla, která zajišťovala větší otevřenost jejich zákonodárných zasedání. Podle názoru Evropského veřejného ochránce práv Rada tak dala jasně najevo, že přijetí kroků ke zvýšení transparentnosti její zákonodárné činnosti je nutné a možné. Přijetí nového jednacího řádu v roce 2000 rovněž potvrzuje, že to bylo a je možné



podle práva Společenství v jeho současné podobě.

Stěžovatelé v tomto případě poukazovali na ustanovení Smlouvy o Ústavě pro Evropu, podle něhož Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm zasedá veřejně (čl. 50 odst. 2 smlouvy). Pro vyloučení veškerých pochybností je třeba uvést, že zvláštní zpráva Evropského veřejného ochránce práv vychází z existujících smluv a práva Společenství v jejich současném stavu, nikoli ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Stížnost

Případ stěžovatelů

V prosinci 2003 stěžovatelé - poslanec Evropského parlamentu za německou politickou stranu CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands) a představitel skupiny mladých téže strany - podali k Evropskému veřejnému ochránci práv stížnost, že zasedání Rady jednáající ve funkci zákonodárského orgánu jsou veřejná pouze v rozsahu stanoveném články 8 a 9 jednacího řádu Rady ze dne 22. července 2002 [2] (Úř. věst. L 230, 2002, s. 7).

Podání stěžovatelů Radě

Dne 18. září 2003 stěžovatelé zaslali Radě v této věci otevřený dopis.

Dne 19. listopadu 2003 odpověděl jménem Rady na dopis stěžovatelů pan Javier Solana, generální tajemník Rady. Pan Solana podotkl, že článek 8 jednacího řádu Rady vyjadřuje kompromis, kterého bylo dosaženo na zasedání Evropské rady v Seville. Dodal, že rozpravy Rady předcházející hlasování o návrzích legislativních aktů už jsou veřejné a zájemcům ze strany veřejnosti jsou k dispozici audiovizuálními prostředky. Pan Solana uvedl, že totéž platí pro předkládání nejvýznamnějších legislativních návrhů Komisí a následnou debatu v Radě. Podle názoru pana Solany tedy podstatná část legislativní činnosti Rady už prakticky veřejná je. Vedle toho téměř všechny dokumenty vztahující se k legislativní činnosti Rady jsou přístupné na základě nařízení (ES) č. 1049/2001. Pan Solana dodal, že otevření legislativních rozprav Rady pro veřejnost je (jak dokládají rozpravy Konventu) záležitostí, která nachází nejširší podporu, a že návrh stěžovatelů by proto měl být znovu projednán v kontextu přípravy implementace nové Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Vyjádření stěžovatelů

Ve své stížnosti k Evropskému veřejnému ochránci práv uvedli stěžovatelé následující:

Stěžovatelé poukazovali na to, že Rada je spolu s Evropským parlamentem zákonodárným orgánem Evropské unie. Uvedli, že rozhodnutí přijatá Radou ovlivňují životy občanů Evropy. Bez ohledu na tento svůj ústřední význam Rada zasedá veřejně pouze ve výjimečných případech a v omezeném rozsahu.

Stěžovatelé uvedli, že čl. 49 odst. 2 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který byl



vypracován Konventem v roce 2003, byl formulován takto:

„Při projednávání a přijímání normotvorného návrhu jsou schůze Evropského parlamentu, jakož i schůze Rady ministrů, veřejné.“

Podle názoru stěžovatelů hovoří značný počet právních a politických důvodů ve prospěch toho, aby byla umožněna veřejná zasedání Rady už nyní.

Stěžovatelé poukazovali na to, že veřejná zasedání Rady jako zákonodárce se stanou skutečností v každém případě, jakmile vstoupí v platnost nová ústava. Uvedli, že výsledek dosažený Konventem a reakce na evropské a národní úrovni nezanechávají žádnou pochybnost o tom, že v Evropě vzniklo přesvědčení o správnosti veřejného zasedání Rady, jelikož by se tím posílila důvěra občanů v rozhodnutí, která se v Bruselu přijímají.

Dále namítali, že současná praxe Rady není v souladu s cílem stanoveným v čl. 1 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), podle něhož jsou rozhodnutí v EU „přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům“. Podle stěžovatelů je transparentnost činnosti EU dnes třeba považovat za obecnou zásadu práva, kterou by měl jednací řád Rady plně zohledňovat.

Stěžovatelé dále namítali, že vyloučení veřejnosti neslouží žádným nadřazeným cílům. Podle nich vyloučení veřejnosti pouze chrání vlády v členských zemích před bedlivým dohledem evropské veřejnosti, a to má pro evropskou integraci a pro občany pouze negativní důsledky.

Podle stěžovatelů by proto jednací řád Rady měl být pozměněn tak, aby předjímal, že Rada jednající ve své zákonodárné funkci má vždy zasedat veřejně.

Šetření

Stanovisko Rady

Evropský veřejný ochránce práv předal stížnost Radě k vyjádření.

Ve svém stanovisku uvedla Rada následující:

Zásada otevřenosti stanovená mimo jiné v čl. 1 odst. 2 SEU má velký význam. Toto ustanovení však je formulováno v obecné rovině, která naznačuje spíše cíl než absolutní pravidlo. Jazyk tohoto ustanovení je programový, jak je patrné z vyjádření „představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku“.

Současná praxe Rady v otázce veřejné přístupnosti jejích zasedání je v souladu s jejím jednacím řádem. Stěžovatelé zřejmě namítali, že samotný jednací řád je případem nesprávného úředního postupu. Avšak přijetí jednacího řádu (které má svůj právní základ



přímo v čl. 207 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii) bylo politickou a institucionální záležitostí. Články 8 a 9 jednacího řádu byly pozměněny po dosažení kompromisu mezi členskými státy na zasedání Evropské rady v Seville v červnu 2002.

Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu stanovil, že Rada zasedá veřejně tehdy, když projednává a přijímá legislativní návrhy. Jeví se tedy, že sama skutečnost, že takové ustanovení bylo zahrnuto do (návrhu) ústavy, potvrzuje, že v této záležitosti nešlo o případ nesprávného úředního postupu nebo úředního postupu vůbec, nýbrž o právní a politickou otázku přesahující mandát Evropského veřejného ochránce práv.

Rada proto poukázala na existující úpravu informování veřejnosti o zákonodárné činnosti Rady, včetně možnosti získat přístup k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001.

Vzhledem k výše uvedenému Rada konstatovala, že k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo a že otázka vznesená stěžovateli přesahuje rámec mandátu Evropského veřejného ochránce práv.

Vyjádření stěžovatelů

Ve svém vyjádření stěžovatelé trvali na své stížnosti. Uvedli, že skutečnost, že čl. 1 odst. 2 SEU stanoví obecně formulovaný cíl a ne absolutní pravidlo, není překážkou jejich požadavku, aby zasedání Rady byla veřejná. Stěžovatelé namítali, že právě naopak z programového významu tohoto ustanovení a cíle přijímat rozhodnutí „co nejotevřeněji“ vyplývá, že je povinností tuto zásadu šířit v praxi. Pro zákonodárny orgán, jakým je Rada, představuje veřejné zasedání tradiční formu otevřenosti rozhodování, jak je praktikují zákonodárné orgány všech členských států Unie.

Pravomoc organizovat své vnitřní záležitosti nezavazuje Radu povinnosti respektovat a šířit zásady Unie. Způsob, jakým byl jednací řád navržen, a jeho implementace, tudíž mohl kolidovat s nadřazenými zásadami, a tím představovat případ nesprávného úředního postupu.

Podle stěžovatelů dokončení prací na návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu znamenalo kvalitativně nový vývoj, co se týká zásady veřejného charakteru zasedání Rady, jedná-li jako zákonodárce. Tato zásada se stane obecnou zásadou práva nejpozději s přijetím ústavy hlavami států a vlád členských států.

Další šetření

Po pečlivém zvážení stanoviska Rady a vyjádření stěžovatelů se ukázalo, že jsou nezbytná další šetření.



Žádost o doplnění informací

Evropský veřejný ochránce práv proto zaslal Radě na konci června 2004 dopis. V něm uvedl, že čl. 49 odst. 2 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu byl také začleněn do Smlouvy o Ústavě pro Evropu, jež byla dohodnuta na zasedání Evropské rady, které se konalo v Bruselu několik dní předtím. Evropský veřejný ochránce práv podotkl, že ačkoli tato smlouva dosud nebyla členskými státy ratifikována, všechny členské státy ji přijaly. Uvedl také, že jednací řád Rady přijala Rada, to znamená představitelé členských států.

Vzhledem k výše uvedenému Evropský veřejný ochránce práv požádal Radu, aby ho informovala o tom, jaké překážky, jsou-li nějaké, podle ní brání zavedení stěžovateli požadované změny jejího jednacího řádu nyní, když Smlouva o Ústavě pro Evropu, včetně výše uvedeného ustanovení, byla členskými státy přijata.

Odpověď Rady

Ve své odpovědi Rada znovu zdůraznila význam, který příkládá otázce transparentnosti. Rada konstatovala, že Smlouva o Ústavě pro Evropu teprve musí být členskými státy ratifikována. Doplnila, že už pouhá skutečnost, že příslušné ustanovení bylo doplněno do části I Ústavní smlouvy dokládá, že otázka vznesená stěžovateli je politickou a ústavní záležitostí, nikoli záležitostí nesprávného úředního postupu.

Závěrem Rada znovu opakovala svůj názor, že k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo, protože jednala v plném souladu s příslušnými platnými pravidly.

Vyjádření stěžovatelů

Žádné vyjádření stěžovatelů nebylo obdrženo.

Návrh doporučení Evropského veřejného ochránce práv

Návrh doporučení

Dne 9. listopadu 2004 Evropský veřejný ochránce práv zaslal Radě následující návrh doporučení, v souladu s čl. 3 odst. 6 statutu Evropského veřejného ochránce práv:

„Rada Evropské unie by měla přezkoumat svůj odmítavý postoj k rozhodnutí zasedat veřejně, kdykoli jedná ve funkci zákonodárského orgánu.“

Evropský veřejný ochránce práv odůvodnil návrh doporučení takto:

1 Rozsah mandátu Evropského veřejného ochránce



práv

1.1 Článek 195 Smlouvy o EU pověřuje Evropského veřejného ochránce práv úkolem prošetřovat případy nesprávného úředního postupu v činnosti institucí a orgánů společenství. Smlouva neobsahuje definici termínu „nesprávný úřední postup“. Ve své výroční zprávě za rok 1997 [3] a v odpovědi na výzvu k podání vysvětlení vznesenou Evropským parlamentem Evropský veřejný ochránce práv navrhl tuto definici: „K nesprávnému úřednímu postupu dochází, pokud veřejný subjekt nejedná v souladu s pravidlem nebo zásadou, kterými je vázán.“ Tuto definici následně Evropský parlament přivítal [4].

1.2 Na základě výše uvedeného Evropský veřejný ochránce práv shledal, že skutečnost, že současná praxe Rady je v souladu s platnými pravidly, která Rada sama přijala, ještě neznamená, že nemůže docházet k nesprávnému úřednímu postupu. Opatření přijatá institucí nebo orgánem Společenství může nadále představovat případ nesprávného úředního postupu, jestliže není v souladu se zásadou, kterou je tato instituce nebo orgán vázán.

1.3 Rada namítla, že to, v jakém rozsahu jsou zasedání, která koná jako zákonodárny orgán, otevřena veřejnosti, je politickým rozhodnutím, které přesahuje mandát Evropského veřejného ochránce práv. Evropský veřejný ochránce práv uznal, že přijetí jednacího řádu Rady na základě čl. 207 odst. 3 Smlouvy o EU je politickou a institucionální záležitostí, o které má rozhodnout Rada sama. Avšak podaná stížnost se netýkala způsobu, jakým Rada organizuje svoje vnitřní procedury, nýbrž otázky, zda veřejnost může být vyloučena ze zasedání Rady jako zákonodárny orgán. Jak stěžovatelé správně uvedli, je zřejmé, že zákonodárny orgány ve všech členských státech Evropské unie zasedají veřejně. Čl. 1 odst. 2 SEU stanoví, že rozhodnutí Unie by měla být přijímána „co nejotevřeněji“. Za těchto okolností Evropský veřejný ochránce práv má za to, že Rada neprokázala, že otázka přístupu veřejnosti na její zasedání je čistě politická, a že by tudíž vůbec neměla podléhat přezkoumání.

1.4 Rada dále argumentovala tím, že sama skutečnost, že ustanovení jako čl. 49 odst. 2 bylo doplněno do části I návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, dokládá, že otázka vznesená stěžovateli je politickou a ústavní záležitostí, nikoli záležitostí nesprávného úředního postupu. Evropského veřejného ochránce práv tento argument nepřesvědčil. Pro občany má zásadní význam, aby se mohli informovat o činnosti zákonodárných orgánů. Nejlepším způsobem, jak toho dosáhnout, nepochybně je zpřístupnit rozpravy těchto legislativních orgánů veřejnosti. Vzhledem k významu zásady otevřenosti v této oblasti není překvapivé, že ustanovení tuto zásadu chránící bylo začleněno nejprve do návrhu Ústavní smlouvy a poté do Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která byla přijata členskými státy na zasedání Evropské rady v Bruselu v červnu 2004 [5].

1.5 Pro vyloučení možného nedorozumění Evropský veřejný ochránce práv považoval za vhodné dodat, že podaná stížnost se netýká legislativní činnosti Rady jako takové, nýbrž otázky, zda zasedání Rady jednající ve funkci zákonodárny orgán mají být veřejná.



1.6 Na základě výše uvedeného Evropský veřejný ochránce práv zaujal názor, že otázka vznesená v podané stížnosti spadá do mandátu, který mu byl svěřen článkem 195 Smlouvy o ES.

2 Nedostatečná otevřenost zasedání Rady při jednání ve funkci zákonodárce

2.1 Stěžovatelé v zásadě tvrdili, že současná praxe Rady, kdy nejsou veřejná všechna její zasedání, která koná ve své zákonodárné funkci, není v souladu s cílem stanoveným v čl. 1 odst. 2 SEU, podle něhož jsou rozhodnutí v EU „přijímána co nejotevřeněji a co nejbližše občanům“.

2.2 Rada souhlasila s tím, že zásada otevřenosti stanovená mimo jiné v čl. 1 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii má velký význam. Uvedla však, že toto ustanovení je formulováno v obecné rovině, která naznačuje spíše cíl než absolutní pravidlo, a že jazyk tohoto ustanovení je programový. Rada proto zaujala názor, že její současná praxe, jak je stanovena v čl. 8 a 9 jejího jednacího řádu, nepředstavuje nesprávný úřední postup.

2.3 Evropský veřejný ochránce práv souhlasil s tím, že čl. 1 odst. 2 SEU neobsahuje přesné pravidlo, ale spíše obecnou zásadu. Skutečností však zůstává, že toto ustanovení jasně nařizuje institucím a orgánům dbát na to, aby veškerá rozhodnutí na úrovni EU byla přijímána „co nejotevřeněji“. Evropský veřejný ochránce práv proto shledal, že je třeba určit, zda by bylo možné zpřístupnit veřejnosti všechna zasedání Rady jednající ve funkci zákonodárného orgánu a pokud ano, zda přesto jsou dostatečné důvody tak neučinit.

2.4 Evropský veřejný ochránce práv poznamenal, jak Rada sama již dříve zdůraznila, že některá ze zasedání Rady jednající ve funkci zákonodárného orgánu už veřejná jsou díky pravidlům, která byla stanovena v čl. 8 a 9 jednacího řádu Rady. Tento jednací řád Rady přijímá sama Rada, to znamená orgán složený z představitelů jednotlivých členských států (čl. 203 Smlouvy o ES). Evropský veřejný ochránce práv uvedl, že v říjnu 2004 členské státy EU podepsaly Smlouvu o Ústavě pro Evropu, která obsahuje výslovné ustanovení v tom smyslu, že Rada má zasedat veřejně, když jedná a hlasuje o návrhu legislativního aktu. Ačkoli tato smlouva ještě nebyla všemi členskými státy ratifikována podle příslušných ústavních požadavků jednotlivých států, Evropský veřejný ochránce práv shledal, že sama skutečnost, že představitelé členských států se dokázali dohodnout na takovém ustanovení, zřejmě naznačuje, že by bylo možné příslušná zasedání Rady zpřístupnit veřejnosti už nyní. Vědom si možnosti, že mohl přehlédnout ohledy, které by v tomto kontextu mohly být relevantní, Evropský veřejný ochránce práv ještě zaslal Radě v červnu 2004 dopis, v němž ji požádal, aby ho informovala o tom, jaké překážky, jsou-li nějaké, podle ní brání zavedení této změny jejího jednacího řádu požadované stěžovateli. Ve své odpovědi Rada žádnou takovou překážku neuvedla. Evropský veřejný ochránce práv proto shledal, že by bylo možné, aby Rada rozhodla, že veřejnost má přístup na její zákonodárná



zasedání, nejsou-li dostatečné důvody tak neučinit.

2.5 Evropský veřejný ochránce práv pečlivě prošetřil argumenty předložené Radou. Rada však neuvedla žádné nadřazené zásady nebo cíle, které by ji opravňovaly k tomu, aby odmítla zpřístupnit veřejnosti svá zasedání ve funkci zákonodárského orgánu. Naopak, Evropský veřejný ochránce práv konstatoval, že Rada zdůraznila velký význam, který přikládá otázce transparentnosti. Ve svém dopisu stěžovatelům ze dne 19. listopadu 2003 generální tajemník Rady uznal, že zpřístupnění legislativních rozprav Rady veřejnosti je záležitostí, která nachází nejširší podporu.

2.6 Ve svém stanovisku Rada poukázala na existující úpravu o informování veřejnosti o zákonodárné činnosti Rady, včetně možnosti získat přístup k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001. Evropský veřejný ochránce práv shledal, že tato úprava, jakkoli je důležitá a chvályhodná, není relevantní pro nynější šetření, které se týká přístupu na zasedání Rady, nikoli informací o těchto zasedáních.

3 Závěr

Vzhledem k výše uvedenému Evropský veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že skutečnost, že Rada odmítla rozhodnout o tom, že bude zasedat veřejně, kdykoli jedná ve funkci zákonodárského orgánu, aniž přitom uvedla dostatečné důvody pro toto odmítnutí, je případem nesprávného úředního postupu.

Podrobné stanovisko Rady

Po obdržení návrhu doporučení, a v souladu s čl. 3 odst. 6 Statutu Evropského veřejného ochránce práv, Rada zaslala dne 17. února 2005 podrobné stanovisko.

Ve svém podrobném stanovisku Rada uvedla následující:

Čl. 2 odst. 1 statutu Evropského veřejného ochránce práv definuje působnost Evropského veřejného ochránce práv jako odhalování nesprávného úředního postupu při „činnosti“ orgánů a institucí Společenství. Jednací řád Rady sám o sobě není „činností“ Rady, nýbrž upravuje způsob, jakým Rada své činnosti vykonává.

Rada nemůže souhlasit s tím, že Evropský veřejný ochránce práv vymezil rozdíl mezi způsobem, jakým Rada organizuje svoje vnitřní procedury, a skutečností, že veřejnosti není umožněn přístup na všechna zasedání Rady týkající se legislativních záležitostí. Míra veřejného přístupu na zasedání Rady je přece jedním z politických rozhodnutí, která Rada učinila, když organizovala své vnitřní procedury. Organizace práce Rady je pro její členy záležitostí velkého významu. Skutečnost, že současné ustanovení jsou pokračováním politického rozhodnutí Evropské rady - nejvyššího politického orgánu Evropské unie - sama o sobě dokládá politickou citlivost této záležitosti.



Rada se proto nadále domnívá, že projednávaná stížnost přesahuje mandát Evropského veřejného ochránce práv.

Čl. 1 odst. 2 SEU stanoví, že „[tato] smlouva představuje *novou etapu v procesu vytváření* stále užšího svazku mezi národy Evropy, v níž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům“ (kurzíva přidána). Argumentace Evropského veřejného ochránce práv se zřejmě opírá o nesprávný předpoklad, že zvýrazněná slova jsou nadbytečná. Čl. 1 odst. 2 není přímo aplikovatelný. Ještě důležitější je to, že svým zněním má toto ustanovení programový charakter. Toto znění samo o sobě neumožňuje, aby byl právní rámec, v němž Rada působí, posuzován vůči čl. 1 odst. 2; nanejvýš naznačuje, že budoucí Unie by měla být co nejotevřenější, avšak že v době návrhu Smlouvy o EU to ještě nebylo možné.

Čl. 3 SEU vskutku stanoví, že „Unie disponuje jednotnou soustavou orgánů, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejich cílů za současného zachování a rozvíjení *acquis communautaire* .“

Čl. 207 odst. 3 Smlouvy o ES je formulován takto:

„Rada přijme svůj jednací řád.“

K provedení čl. 255 odst. 3 stanoví Rada ve svém jednacím řádu podmínky přístupu veřejnosti k dokumentům Rady. Pro účely tohoto odstavce určí Rada případy, ve kterých jedná jako normotvůrce, aby v těchto případech umožnila širší přístup k dokumentům s tím, že účinnost rozhodovacího postupu zůstane zachována. V každém případě, pokud Rada jedná jako normotvůrce, zveřejní se výsledky a odůvodnění hlasování, jakož i prohlášení uvedená v zápisu.“

Čl. 1 odst. 2 SEU není hierarchicky nadřazený článku 207 Smlouvy o ES. Oba jsou ustanoveními primárního práva Společenství. Jelikož čl. 1 odst. 2 ve skutečnosti dokonce ani nestanoví zásadu řídicí *současné* právo, avšak uvádí značně obecný dlouhodobý cíl, nemůže rozhodně převážit nad výslovnou a jasnou dikcí článku 207.

Navíc současné znění čl. 1 odst. 2 SEU i čl. 207 odst. 3 Smlouvy o ES se datuje do doby Amsterodamské smlouvy, což ukazuje, že ustanovení první nezohledňuje o nic novější uvažování než ustanovení druhé. Čl. 207 odst. 3 je spíše - z hlediska fungování Rady - praktickým výrazem toho, jak dalece tvůrci těchto smluv cítili, že by mohl být prosazen cíl stanovený v čl. 1 odst. 2.

Rada závěrem uvedla, že je tudíž přesvědčena, že její jednací řád nepředstavuje případ nesprávného úředního postupu.

Vyjádření stěžovatelů



Ve svém vyjádření stěžovatelé trvali na své stížnosti a uvedli následující:

Je pravda, že jak čl. 1 odst. 2 SEU, tak čl. 207 odst. 3 Smlouvy o ES jsou ustanoveními primárního práva společenství, a tudíž stojí na stejné úrovni, co se týká hierarchie norem. Čl. 1 odst. 2 SEU proto nemá přednost před čl. 207 odst. 3 Smlouvy o ES.

Čl. 1 odst. 2 SEU však má pro unii právní důsledky, protože je právně závaznou „zásadou“ EU. Proto je nutné brát v úvahu potřebu, aby rozhodnutí byla přijímána „co nejotevřeněji“, při každém rozhodnutí, které EU přijímá. Tato povinnost institucí brát v úvahu zásadu otevřenosti při jejich rozhodování odpovídá povinnosti přezkoumat jejich základní procedurální pravidla s ohledem na čl. 1 odst. 2 SEU.

Skutečnost, že čl. 1 odst. 2 SEU uvádí, že tato smlouva „představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v níž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům“, není s tímto názorem v rozporu, vzhledem k tomu, že jeho implementace představuje proces, který byl započat již Amsterodamskou smlouvou.

Posouzení podrobného stanoviska Rady Evropským veřejným ochráncem práv

Evropský veřejný ochránce práv konstatuje, že Rada má námitky proti jeho stanovisku ze dvou hlavních důvodů. Za prvé, Rada zastává názor, že projednávaná stížnost přesahuje mandát Evropského veřejného ochránce práv. Za druhé, Rada se domnívá, že v žádném případě k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo.

Co se týká *první* z těchto námitek, je třeba připomenout, že čl. 195 Smlouvy o ES pověřuje Evropského veřejného ochránce práv úkolem prošetřovat případy nesprávného úředního postupu při činnosti orgánů a institucí Společenství, s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně vykonávajících jejich justiční roli. Podaná stížnost se týká otázky, zda by Rada měla zasedat veřejně, jestliže jedná jako zákonodárny orgán. Evropský veřejný ochránce práv zastává názor, že zasedání Rady jsou „činnostmi“ Rady ve smyslu čl. 195 Smlouvy o ES. Navíc Evropský veřejný ochránce práv považuje za problematické uznat, proč by přijetí jednacího řádu nemělo také být považováno za „činnost“ instituce Společenství.

Co se týká argumentu Rady, že podaná stížnost se týká politického rozhodnutí, které nespadá do působnosti Evropského veřejného ochránce práv, je třeba připomenout, že tato stížnost se netýká způsobu, jakým Rada organizuje svoje vnitřní procedury, nýbrž otázky, zda veřejnost může být vyloučena ze zasedání Rady jednajících ve funkci zákonodárnyho orgánu. Evropský veřejný ochránce práv konstatuje, že Rada zřejmě argumentuje tím, že míra veřejného přístupu na zasedání Rady patří k politickým rozhodnutím, která přísluší Radě. Podle názoru Evropského veřejného ochránce práv, a jak je vysvětleno dále, je toto stanovisko obtížně slučitelné s čl. 1 odst. 2 SEU. Třebaže čl. 207 Smlouvy o ES stanoví, že Rada přijímá svůj vlastní jednací řád, nestanoví, že to, v jaké míře



zasedání Rady jako zákonodárného orgánu mají být přístupná veřejnosti, by mělo být považováno za politické rozhodnutí a ponecháno na uvážení Rady. Bez ohledu na otázku, jaký účinek má být připisován čl. 1 odst. 2 SEU, je třeba konstatovat, že toto ustanovení předjímá, že rozhodnutí EU mají být přijímána „co nejotevřeněji“. Nikde se nenaznačuje, že míra otevřenosti by měla záviset na politické vůli příslušných institucí nebo orgánů EU. Evropský veřejný ochránce práv se proto nadále domnívá, že podaná stížnost spadá do jeho působnosti.

Co se týká *předmětné* otázky, Rada správně upozorňuje na plné znění čl. 1 odst. 2 SEU, podle něhož „[tato] smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v níž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližše občanům“. Evropský veřejný ochránce práv souhlasí s tím, že toto ustanovení předjímá proces směřující k situaci, kdy „rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji“. Evropský veřejný ochránce práv však nemůže souhlasit s názorem Rady, že čl. 1 odst. 2 SEU by měl být považován za programové ustanovení bez právního účinku.

Příslušný bod v čl. 1 odst. 2 SEU byl zaveden Amsterodamskou smlouvou, která byla podepsána 2. října 1997 a která vstoupila v účinnost v roce 1999. Jak Rada správně podotkla, současné znění čl. 207 odst. 3 Smlouvy o ES bylo rovněž přijato touto smlouvou. Avšak nic v čl. 207 odst. 3 nebrání Radě v tom, aby svá zasedání ve funkci zákonodárného orgánu zpřístupnila veřejnosti. Podle názoru Evropského veřejného ochránce práv je proto poukaz Rady na toto ustanovení neprůkazný.

Evropský veřejný ochránce práv bere na vědomí názor Rady, že čl. 1 odst. 2 SEU pouze naznačuje, že *budoucí* Unie by měla být co nejotevřenější, avšak že v době návrhu Smlouvy o EU to ještě nebylo možné. Nicméně, i kdyby tento názor byl správný, Evropský veřejný ochránce práv má za to, že Rada opomněla náležitě uvážit dva významné body: za první, čl. 1 odst. 2 SEU jasně naznačuje, že rozhodnutí v Evropské unii by měla být přijímána „co nejotevřeněji“. Čl. 1 odst. 2 SEU proto jednoznačně poukazuje na směr, kterým se má Unie a její instituce ubírat. Tento směr tudíž není věcí uvážení nebo politického rozhodnutí Rady. Rada však nepředložila žádné objektivní důvody, které by vysvětlily, proč by Rada neměla být schopna postupovat tímto směrem a otevřít pro veřejnost svá zasedání ve funkci zákonodárného orgánu. Za druhé, co se týká procesu naplňování tohoto cíle, je významným faktorem čas. Evropský veřejný ochránce práv tudíž má za to, že analýza se nemůže omezit pouze na ustanovení, která byla zavedena Amsterodamskou smlouvou, ale že musí brát v úvahu i následný vývoj. V této souvislosti je důležité podotknout, že Rada sama, v novém jednacím řádu přijatém v roce 2000, zavedla pravidla, která zajišťovala větší otevřenost jejich zasedání jako zákonodárného orgánu. Podle názoru Evropského veřejného ochránce práv Rada tak dala jasně najevo, že přijetí kroků ke zvýšení transparentnosti její zákonodárné činnosti je nutné a možné. Přijetí nového jednacího řádu v roce 2000 rovněž potvrzuje, že to bylo a je možné podle práva Společenství v jeho současném stavu.

Ve své stížnosti argumentovali stěžovatelé tím, že přijetí návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu v roce 2003 a podepsání všemi členskými státy EU v roce 2004 představují



významné události, které jsou pro jejich případ relevantní. Tato smlouva dosud nebyla všemi členskými státy ratifikována, a tudíž ještě nevstoupila v platnost. Pro vyloučení veškerých pochybností je třeba uvést, že posouzení tohoto případu Evropským veřejným ochráncem práv vychází z existujících smluv a práva Společenství v současném stavu, nikoli ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Evropský veřejný ochránce práv se proto i nadále domnívá, že skutečnost, že Rada odmítá rozhodnout o tom, že bude zasedat veřejně, kdykoli jedná ve funkci zákonodárného orgánu, aniž přitom uvádí dostatečné důvody pro toto odmítnutí, je případem nesprávného úředního postupu.

Doporučení evropského veřejného ochránce práv
Vzhledem k výše uvedenému Evropský veřejný ochránce práv znovu formuluje svůj návrh doporučení jako doporučení Radě takto:

„Rada Evropské unie by měla přezkoumat svůj odmítavý postoj k rozhodnutí zasedat veřejně, kdykoli jedná ve funkci zákonodárného orgánu.“

Evropský parlament může zvážit přijetí tohoto doporučení formou usnesení.

Štrasburk, 4. října 2005

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

[1] Rozhodnutí Evropského parlamentu č. 94/262 ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv, Úř. věst. L 113, 1994, s. 15.

[2] Úř. věst. L 230, 2002, s. 7. Text těchto ustanovení je citován v návrhu doporučení Evropského veřejného ochránce práv k projednávanému případu, který je k dispozici (v angličtině a němčině) na stránkách Evropského veřejného ochránce práv (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>).

[3] Viz str. 22-23.

[4] Viz Výroční zpráva Evropského veřejného ochránce práv za rok 2002, str. 18.

[5] Může být užitečné poznamenat, že článek 49 odst. 2 návrhu Ústavní smlouvy se stal článkem 50 odst. 2 Smlouvy o Ústavě pro Evropu a byl mírně přeformulován. Ustanovení má nyní toto znění: „Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm, zasedají veřejně.“

