Evropský veřejný ochránce práv

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 angličtina (odkaz viz výše). Více informací naleznete v naší* politice týkající se jazyků a překladů [Odkaz].

Rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv, kterým se stanoví návrhy v návaznosti na její strategické šetření OI/8/2015/JAS týkající se transparentnosti třístranných jednání

Rozhodnutí

Případ OI/8/2015/JAS - **Otevřeno dne** 26/05/2015 - **Rozhodnutí ze dne** 12/07/2016 - **Dotčené orgány** Evropský parlament (Další šetření není důvodné) | Rada Evropské unie (Další šetření není důvodné) | Evropská komise (Další šetření není důvodné) |

Toto strategické šetření se týká transparentnosti důležité neformální části legislativního procesu EU, konkrétně transparentnosti **třístranných** jednání.

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 trialogu se Parlament a Rada snaží dohodnout společný text na základě svých původních postojů, o němž se pak hlasuje v souladu s formálním legislativním postupem. Třístranná jednání se ukázala jako velmi účinná při dosahování takových dohod a většina právních předpisů je nyní přijímána tímto způsobem.

Evropská unie je **zastupitelskou demokracií** , v níž mají občané právo povolat své zástupce **k odpovědnosti za** politická rozhodnutí učiněná jejich jménem. Občané mají rovněž právo **podílet se** na demokratickém procesu EU. Transparentnost třístranných jednání je klíčovým prvkem pro zajištění účinnosti těchto práv a pro legitimizaci právních předpisů EU. Soudní dvůr EU uvedl, že schopnost občanů EU zjistit úvahy, které jsou základem legislativní činnosti, je předpokladem účinného výkonu jejich demokratických práv.

I když je legislativní proces EU obecně poměrně transparentní, a to i ve srovnání s mnoha členskými státy, tato část procesu vyvolala obavy ohledně rovnováhy mezi účinností procesu trialogu a jeho transparentností.

V této souvislosti zahájila evropská veřejná ochránkyně práv **strategické šetření** . Zkoumala, které informace a dokumenty by měly být **proaktivně zpřístupněny veřejnosti** a v jakém okamžiku, aby občané mohli využívat svých práv.

Transparentnost třístranných jednání je základním prvkem legitimity tvorby právních předpisů EU. Občané musí být schopni kontrolovat výkonnost svých zástupců během této klíčové části legislativního procesu. Občané rovněž potřebují informace o tématech projednávaných během třístranných jednání, aby se mohli účinně zapojit do legislativního procesu.

Veřejná ochránkyně práv vítá dosavadní pokrok při zlepšování transparentnosti třístranných jednání; navrhuje však, aby tyto tři orgány zveřejnily tyto dokumenty a informace: **Data třístranných jednání** , **počáteční postoje** všech tří orgánů, obecné **programy třístranných jednání, „čtyřisloupcové" dokumenty, konečné kompromisní texty , které byly zveřejněny, seznamy zúčastněných politických činitelů s rozhodovací pravomocí** a pokud možno **seznam dalších dokumentů předložených** během jednání. Všechny tyto informace by měly být zpřístupněny ve snadno použitelné a srozumitelné **společné databázi** . Zatímco některé dokumenty by mohly být zpřístupněny během třístranných **jednání** , orgány by mohly ve veřejném zájmu považovat za nezbytné poskytnout proaktivní přístup veřejnosti k určitým typům dokumentů až **po ukončení jednání** .

Shrnutí

Toto strategické šetření se týká transparentnosti důležité neformální části legislativního procesu EU, konkrétně transparentnosti **třístranných** *jednání.*

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 trialogu se Parlament a Rada snaží dohodnout společný text na základě svých původních postojů, o němž se pak hlasuje v souladu s formálním legislativním postupem. Třístranná jednání se ukázala jako velmi účinná při dosahování takových dohod a většina právních předpisů je nyní přijímána tímto způsobem.*

Evropská unie je **zastupitelskou demokracií** *, v níž mají občané právo povolat své zástupce* **k odpovědnosti za** *politická rozhodnutí učiněná jejich jménem. Občané mají rovněž právo* **podílet se** *na demokratickém procesu EU. Transparentnost třístranných jednání je klíčovým prvkem pro zajištění účinnosti těchto práv a pro legitimizaci právních předpisů EU. Soudní dvůr EU uvedl, že schopnost občanů EU zjistit úvahy, které jsou základem legislativní činnosti, je předpokladem účinného výkonu jejich demokratických práv.*

I když je legislativní proces EU obecně poměrně transparentní, a to i ve srovnání s mnoha členskými státy, tato část procesu vyvolala obavy ohledně rovnováhy mezi účinností procesu

trialogu a jeho transparentností.

V této souvislosti zahájila evropská veřejná ochránkyně práv **strategické šetření** *. Zkoumala, které informace a dokumenty by měly být* **proaktivně zpřístupněny veřejnosti** *a v jakém okamžiku, aby občané mohli využívat svých práv.*

Transparentnost třístranných jednání je základním prvkem legitimity tvorby právních předpisů EU. Občané musí být schopni kontrolovat výkonnost svých zástupců během této klíčové části legislativního procesu. Občané rovněž potřebují informace o tématech projednávaných během třístranných jednání, aby se mohli účinně zapojit do legislativního procesu.

Veřejná ochránkyně práv vítá dosavadní pokrok při zlepšování transparentnosti třístranných jednání; navrhuje však, aby tyto tři orgány zveřejnily tyto dokumenty a informace: **Data třístranných jednání** *,* **počáteční postoje** *všech tří orgánů, obecné* **programy třístranných jednání, „čtyřisloupcové" dokumenty, konečné kompromisní texty , které byly zveřejněny, seznamy zúčastněných politických činitelů s rozhodovací pravomocí** *a pokud možno* **seznam dalších dokumentů předložených** *během jednání. Všechny tyto informace by měly být zpřístupněny ve snadno použitelné a srozumitelné* **společné databázi** *. Zatímco některé dokumenty by mohly být zpřístupněny během třístranných* **jednání** *, orgány by mohly ve veřejném zájmu považovat za nezbytné poskytnout proaktivní přístup veřejnosti k určitým typům dokumentů až* **po ukončení jednání** *.*

Pozadí

1. Toto strategické šetření se týká transparentnosti **třístranných** jednání, což je neformální část legislativního procesu EU, na jejímž základě se Parlament a Rada, „ **spolunormotvůrci** ", dohodnou na navrhovaných právních předpisech. Tato důležitá část procesu je založena na přímých osobních jednáních mezi spolunormotvůrci, kterým je nápomocna Komise.

2. Evropský parlament , jehož členové jsou přímo voleni občany EU a **Radou Evropské unie** a jsou jimi demokraticky odpovědní, složený z ministrů ze všech členských států, kteří jsou demokraticky odpovědní svým vnitrostátním parlamentům a občanům svých členských států, po projednání návrhu, který jim předloží **Evropská komise** , přijme právní předpisy EU. Parlament a Rada mohou návrhy Komise pozměnit nebo, pokud si to přejí, zcela zamítnout. Při jednáních o navrhovaném právním předpisu se spolunormotvůrci rovněž vzájemně zohledňují za účelem nalezení společného základu. Pokud bude dosaženo dohody, budou přijaty právní předpisy EU.

3. Smlouvy EU obsahují podrobná pravidla, jimiž se řídí, jak by mělo být dosaženo takových dohod mezi spolunormotvůrci. Formální proces, kterým je dosaženo dohody, však může být složitý a časově náročný. Zahrnuje potenciálně více fází jednání a hlasování. Formální setkání mezi spolunormotvůrci (provedená v „dohodovacím výboru") se mohou konat, ale až na samém konci procesu. To může vést ke zdlouhavému a obtížnému procesu.

4. Spolunormotvůrci však prozkoumali a zavedli pružnější způsoby sladění postojů k

navrhovaným právním předpisům, které mají podobu třístranných jednání. **Třístranná** jednání jsou neformální jednání mezi zástupci Parlamentu a Rady za pomoci Komise, jejichž cílem je dosáhnout dohody o právních předpisech, obvykle v rané fázi legislativního procesu. V rámci třístranných jednání zástupci spolunormotvůrců jednají **přímo** mezi sebou, aby překlenuli veškeré rozdíly v názorech. Třístranná jednání, která nejsou přístupná veřejnosti, se mohou konat v kterékoli fázi legislativního postupu poté, co Komise předloží návrh. Pokud budou jednání úspěšná, předloží se plenárnímu zasedání Parlamentu a Rady kompromisní znění. Pokud každý spolunormotvůrce kompromisní znění formálně schválí, stane se právním předpisem.

5. Zatímco třístranná jednání nejsou ve Smlouvách výslovně stanovena, ukázala se jako mimořádně účinný a účelný prostředek k dosažení dohody mezi spolunormotvůrci. Většina právních předpisů je nyní přijímána s pomocí třístranných jednání po rozpravách, pozměňovacích návrzích a hlasování obou zákonodárců za účelem vytvoření jejich původních postojů. Použití několika kol formálních jednání (nebo „čtení“) se stalo spíše výjimkou než pravidlem.

6. Strukturovaný třístranný systém je zlepšením ještě více neformálních prostředků, na něž se v minulosti spoléhalo prostřednictvím ústních jednání, která neumožňovala odpovídající úroveň demokratického dohledu.

7. Z mnoha demokratických zásad zakotvených ve Smlouvách EU mají v souvislosti s tímto šetřením zvláštní význam dva. Zaprvé, v souladu s článkem 10 Smlouvy o Evropské unii „ *funguje Unie na* **zastupitelské demokracii** “. Zastupitelská demokracie nejen vyžaduje, aby byli voleni ti, kteří přijmou právní předpisy; znamená to také, že občané jsou skutečně oprávněni činit své **volené zástupce odpovědnými za** konkrétní rozhodnutí učiněná jejich zástupci jejich jménem. Za druhé, občané mají „ *právo* **podílet se** *na demokratickém životě Unie* “, což je zásada zakotvená také v článku 10 Smlouvy o Evropské unii, který dále stanoví, že „ *rozhodnutí musí být přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům* “.

8. S cílem zajistit uplatňování těchto zásad vyžadují Smlouvy EU, aby byl legislativní proces transparentní. Občané mohou povolat své zvolené zástupce k odpovědnosti pouze tehdy, pokud vědí, jaké volby a jaké kompromisy učinili jejich zástupci jejich jménem. Občané se mohou skutečně a věcně podílet na legislativním procesu pouze tehdy, pokud mohou vyjádřit své názory informovaným způsobem. Budou-li orgány Unie schopny zajistit dodržování těchto zásad, budou občané vnímáni jako odpovědnější a inkluzivnější, a tudíž i legitimnější.

9. V této souvislosti veřejná ochránkyně práv zahájila toto strategické šetření transparentnosti třístranných jednání. Cílem šetření je podpořit spolunormotvůrce, kteří jsou v konečném důsledku odpovědní za určení toho, jak demokratické zásady EU mohou a měly by být uplatňovány v rámci třístranných jednání.

Strategické šetření

10. Toto strategické šetření se týká **proaktivní transparentnosti třístranných jednání** . Konkrétně zkoumá, které informace a dokumenty mohou být proaktivně zpřístupněny veřejnosti a v jakém okamžiku. Šetření se netýká toho, jak orgány strukturují legislativní proces, ani toho, jak organizují třístranná jednání. Šetření se netýká ani toho, jak orgány vyřizují jednotlivé žádosti o přístup veřejnosti ke konkrétním dokumentům trialogu.

11. Jako první krok veřejná ochránkyně práv požádala Parlament, Radu a Komisi, aby odpověděly na soubor otázek týkajících se třístranných jednání. Veřejná ochránkyně práv přezkoumala dva uzavřené spisy třístranných jednání, a to spisy týkající se směrnice o hypotečních úvěrech [1] a nařízení o klinických hodnoceních [2] s cílem vytvořit jasný přehled o fungování třístranných jednání a o typech dokumentů, které jsou obvykle předkládány během třístranných jednání. Po analýze odpovědí orgánů a úvahách o kontrolách spisu zahájil veřejný ochránce práv **veřejnou konzultaci** . Příspěvky obdržené od občanů, nevládních organizací, akademických pracovníků a vnitrostátních parlamentů v drtivé většině obhajovaly větší transparentnost třístranných jednání, ale někteří také vyjádřili obavy ohledně předčasného zveřejnění dokumentů, v nichž se uvádí možné škody, které by mohly být v citlivé době způsobeny jednáním. Veřejná ochránkyně práv tuto zpětnou vazbu zohlední při prezentaci svého posouzení [3] .

12. Během probíhajícího šetření uzavřely Parlament, Rada a Komise novou interinstitucionální dohodu o zdokonalení tvorby právních předpisů, která zahrnuje pevný závazek k transparentnosti právních předpisů [4] . Veřejná ochránkyně práv toto úsilí vítá a podporuje.

13. A konečně, veřejný ochránce práv děkuje všem, kteří se podíleli na veřejné konzultaci, a všem třem orgánům za jejich upřímnou a konstruktivní spolupráci v průběhu tohoto šetření.

Hodnocení veřejného ochránce práv

14. Veřejná ochránkyně práv nejprve nastíní, proč je zapotřebí transparentní třístranná jednání. Z této potřeby transparentnosti vyvodí závěry a vysvětlí, co by mohla a měla v praxi znamenat, s ohledem na legitimní potřebu orgánů dosáhnout dohod o legislativních návrzích. V neposlední řadě předloží návrhy, jak by instituce mohly zlepšit důvěru veřejnosti v tento proces a jeho pochopení tím, že budou aktivně poskytovat informace, ideálně v uživatelsky vstřícném společném veřejném rejstříku.

A) Potřeba transparentnosti

Demokratická odpovědnost

15. V **zastupitelské demokracii** si občané volí zástupce, aby jednali jejich jménem v rozhodovacích procesech, především v procesu tvorby právních předpisů. Občané pak povolají své zástupce k odpovědnosti za to, jak se jim daří, zejména ve volbách. To platí rovněž pro poslance Evropského parlamentu (poslankyně poslanců, kteří nesou odpovědnost za volby, které učiní ve volbách do Evropského parlamentu) a pro ministry členských států (kteří mohou být pohnáni k odpovědnosti prostřednictvím vnitrostátních voleb nebo prostřednictvím svých

vnitrostátních parlamentů) .

16. Aby se občané mohli vyjádřit k tomu, jak jejich zástupci jednají, musí být schopni se informovat o rozhodnutích, které jejich zástupci učinili jejich jménem. Skutečná demokratická odpovědnost by se stala nemožnou, kdyby občané nebyli schopni zjistit postoje svých zástupců během legislativního procesu. Legislativní proces v zastupitelské demokracii proto vyžaduje, má-li zastupitelská demokracie řádně fungovat, vysokou míru transparentnosti. Soudní dvůr EU totiž uvedl, že schopnost občanů EU „ *zjistit úvahy, na nichž je legislativní činnost založena, je předpokladem účinného výkonu jejich demokratických práv* “ [5] .

17. Odpovědnost se neomezuje na informace o tom, jak zástupci hlasují. Zahrnuje argumenty zástupců předložené pro a proti konkrétnímu legislativnímu návrhu. To není jen ku prospěchu občanů, kteří lépe porozumí daným otázkám, ale také ku prospěchu zástupců, kteří se mohou spolehnout na to, že občané mají hlubší pochopení složitosti své práce. Tyto úvahy platí i pro třístranná jednání.

18. Stále více právních předpisů EU – 85 % v posledním volebním období (2009–14), oproti 29 % pouze o dvě dřívější období – bylo schváleno v první fázi, což snižuje potřebu několika kol formálních jednání a hlasování (tzv. „čtení“). Tento nárůst přijímání právních předpisů v prvním čtení je nemalým způsobem způsoben schopností spolunormotvůrců dosáhnout vzájemné dohody prostřednictvím třístranných jednání.

19. Každý spolunormotvůrce bude ochotnější jednat v dobré víře s druhým spolunormotvůrcem během trialogu, pokud se domnívá, že dosažená dohoda bude poté formálně přijata beze změny. Změny textu během následného formálního postupu (hlasování v Parlamentu a projednání Radou) jsou proto neobvyklé. To, co se děje v rámci třístranných jednání, je proto klíčové pro případný obsah mnoha právních předpisů.

20. Z toho vyplývá, že pokud si občané přejí kontrolovat práci svých zástupců, ať už poslanců Evropského parlamentu nebo ministrů členských států, musí být schopni kontrolovat svou účast na této klíčové části legislativního procesu. I když se určitý poslanec Evropského parlamentu nebo zástupce členského státu přímo neúčastní daného třístranného jednání, může **tento** zástupce potvrdit výsledek třístranného jednání při hlasování o schválení legislativního textu ve formálním postupu. Občané proto musí mít pravomoc kontrolovat tento proces třístranných jednání s cílem zhodnotit práci poslanců Evropského parlamentu a ministrů členských států.

21. Smlouvy EU rovněž zdůrazňují zvláštní úlohu **vnitrostátních parlamentů** při přijímání právních předpisů EU. Během veřejné konzultace veřejné ochránkyně práv vyjádřilo několik vnitrostátních parlamentů obavy ohledně transparentnosti třístranných jednání [6] . Vnitrostátní parlamenty musí mít pravomoc vykonávat demokratickou kontrolu postojů, které jejich vlády zaujímají v průběhu legislativního procesu EU. Občané členských států pak mohou povolat své vnitrostátní parlamenty k odpovědnosti za to, jak plní tuto důležitou úlohu. Dojde-li k porušení tohoto řetězce odpovědnosti, bude poškozena důvěra v tvorbu právních předpisů EU a důvěra v EU. Dostatečná transparentnost třístranných jednání je důležitým prvkem pro zajištění toho, aby vnitrostátní parlamenty mohly účinně plnit svou úlohu. Rovněž podporuje velmi nezbytnou

demokratickou souvislost mezi tím, co se děje v členských státech, a tím, co se děje v orgánech EU, zejména pokud jde o tvorbu právních předpisů, která má dopad na každého občana EU.

Účast veřejnosti

22. Demokracie akceptují a podporují přání svých občanů účastnit se demokratického procesu nejen u volebních uren, ale také prostřednictvím veřejných debat o zásluhách legislativních návrhů. Tyto diskuse posilují demokratickou legitimitu přijatých právních předpisů, neboť občané mají pocit, že mají příležitost vyjádřit své názory. Veřejná debata může rovněž zlepšit obsah právních předpisů, neboť **zúčastněné strany** předkládají argumenty pro a proti, a tím přispívají k informovanějšímu legislativnímu rozhodování. Smlouvy EU výslovně uznávají přínos účasti veřejnosti na demokratickém životě Unie a usilují o podporu otevřeného a transparentního dialogu mezi orgány, zúčastněnými stranami a občany.

23. K zajištění takové účasti na úrovni EU již existují zvláštní mechanismy před předložením legislativního návrhu ze strany Komise. Tyto mechanismy zahrnují evropské občanské iniciativy [7] , konzultace se zúčastněnými stranami [8] a veřejné konzultace [9] . Tyto mechanismy, jsou-li řádně uplatňovány, pomáhají zvýšit míru účasti občanů na širším legislativním procesu, alespoň do okamžiku, kdy Komise předloží návrh právních předpisů. Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů rovněž poskytují poradenství v oblasti právních předpisů EU. Oba spolunormotvůrci si pak mohou zvolit, zda a do jaké míry by měli tyto názory zohlednit při projednávání, pozměňování, vyjednávání a hlasování o právních předpisech.

24. Účast veřejnosti vyžaduje transparentní legislativní proces. Velká část procesu je již transparentní. Parlament například rozpravuje, pozměňuje a hlasuje o svém původním postoji ve fázi projednávání ve výborech veřejně, zatímco Rada zpřístupňuje řadu dokumentů vypracovaných jejími pracovními skupinami proaktivně. Nicméně diskuse mezi spolunormotvůrci za zavřenými dveřmi – aniž by byla zveřejněna odpovídající dokumentace – riskují vznik veřejného podezření a nejistoty a mohou bránit informované diskusi o jeho obsahu. Důvěra veřejnosti může být oslabena, pokud občané mají obavy, že pouze určité **privilegované skupiny** , tzv. zasvěcení, mají přístup k informacím a jsou zmocněny k úzké účasti na legislativním procesu [10] . Vzhledem k tomu, že relativně malý počet osob je přímo zapojen do třístranných jednání, je potřeba transparentnosti v kontextu demokratické legitimity ještě naléhavější.

25. V této souvislosti je důležité čelit obavám, že některé zájmové skupiny mají k dispozici větší míru informací o třístranných jednáních, a to prostřednictvím privilegovaného přístupu k dokumentům a k účastníkům jednání. Větší **zveřejňování** informací tím, že zpřístupňuje všem občanům a všem zúčastněným stranám informace, kterých se někteří mohou obávat pouze dobře zdrojů, může přispět k uklidnění širší veřejnosti, že skutečně existují „rovné podmínky“.

26. Byly vyjádřeny obavy, že zvýšená transparentnost povede k většímu „lobbyingu“ zástupců veřejnosti. Důsledkem je, že „lobbying“ zástupců veřejnosti je problém. Podle názoru veřejného ochránce práv je „lobbying“ legitimní a problematický pouze v případě, že je výsadou několika

dobře propojených a dobře zdrojů. Pokud jsou však informace zpřístupněny všem, je tato obava poněkud řešena.

27. „Lobbying“ může být také problematický, pokud k němu dojde v době, kdy zástupci veřejné správy potřebují určitý prostor k projednání a diskusi o navrhovaných právních předpisech. Jak však bude řešeno níže, je tento případ ještě silnější, pokud jde o vhodnou a včasnou dostupnost informací pro všechny. V konečném důsledku může účast veřejnosti způsobem, který zohledňuje jiné legitimní potřeby, pouze posílit demokratický proces a jeho výstupy.

28. Veřejná ochránkyně práv však oceňuje obavy a výzvy, které mohou představovat zvýšené lobbování, a opakuje svou výzvu k vytvoření silného, spolehlivého a povinného rejstříku transparentnosti jako „centrálního centra transparentnosti“, kolem něhož by se propojilo několik správních systémů EU [11] . Zákonodárci i občané chtějí vědět, kdo lobbuje v EU, a mají spolehlivý a snadno použitelný nástroj pro zjištění požadovaných podkladových informací o kterékoli zájmové skupině, a být si jisti, že skupiny jsou plně v souladu s kodexem chování v rejstříku transparentnosti [12] .

Legitimní potřeba zajistit účinnou organizaci legislativního procesu

29. Odpovědnost vůči občanům a účast občanů mají zásadní význam pro legitimitu demokratického procesu. Zastupitelské demokracie, jako je EU, zároveň dávají voleným zástupcům odpovědnost a mandát k jednání o obsahu právních předpisů jménem občanů. Aby to fungovalo správně, musí mít volení zástupci určitý privilegovaný prostor pro vyjednávání. Bylo by v rozporu se samotnou podstatou zastupitelské demokracie, kdyby třetí strany, které se chtějí přímo účastnit parlamentní rozpravy, přerušily debatu mezi demokraticky zvolenými zástupci (například tím, že se snažily zasáhnout z veřejné galerie během probíhající diskuse).

30. Je proto nezbytné vyvážit zájem na transparentním procesu s legitimní potřebou zajistit privilegovaný vyjednávací prostor. Zatímco právo veřejnosti na účast na legislativním procesu musí být chráněno a podporováno, přesné mechanismy, kterými je toto právo vykonáváno, mohou být v některých situacích omezeny. V takových případech je však ještě důležitější, aby byly veřejnosti poskytnuty všechny informace nezbytné k pochopení a kontrole probíhajícího procesu.

31. Při předkládání návrhů týkajících se praktických opatření nezbytných k zajištění toho, aby zásady demokratické odpovědnosti a účasti veřejnosti byly v souvislosti s třístrannými jednáními dobře zachovány, veřejná ochránkyně práv uznává veřejný zájem na účinném a efektivním fungování legislativního procesu. V konečném důsledku proces, v němž účastníci nemají příležitost jednat po určitou dobu v soukromí, bude mít malý účel, pokud není schopen dosáhnout výsledků. Rozsah těchto soukromých jednání však musí být úměrný skutečné citlivosti projednávaných otázek.

B. Transparentnost třístranných jednání

32. Veřejná ochránkyně práv identifikovala tři hlavní otázky týkající se transparentnosti

třístranných jednání, která vznikají občanům: občané potřebují vědět, zda probíhají třístranná jednání o legislativním návrhu; potřebují obecné informace o obsahu těchto jednání; a musí vědět, kdo se účastní jednání. Veřejná ochránkyně práv předloží návrhy na zlepšení transparentnosti procesu trialogu tím, že se zaměří na dokumenty, které se těmito klíčovými otázkami zabývají.

33. Úvodem veřejná ochránkyně práv uznává, že orgány EU již zveřejňují významné informace a dokumentaci týkající se legislativního procesu a některých třístranných jednání. Velká část těchto veřejně dostupných informací je bohužel často šířena v různých databázích a internetových stránkách, protože neexistuje žádný sdílený institucionální prostor, kde by občané mohli snáze získat přístup ke všem relevantním dokumentům.

34. Zatímco odborníci a zasvěcení mohou tyto rozptýlené informace vysledovat a lokalizovat, pro většinu občanů je užitečný přístup obtížný. To bohužel zvyšuje „mystiku“ třístranných jednání, odrazuje občany od angažovanosti, a tím snižuje jejich demokratická práva. Proto by mělo být vyvinuto zvýšené úsilí o konsolidaci těchto informací, neboť pokud tak neučiníte, hrozí, že se prohloubí mezera v přístupu mezi odbornými zasvěcenými osobami a běžnými občany.

„Kalendáře třístranných jednání“

35. Klíčovým aspektem transparentní tvorby právních předpisů je vědět, kdy probíhají diskuse. Občané mohou sledovat životní cyklus legislativního návrhu EU prostřednictvím samostatných veřejných internetových stránek [13] , ale tyto internetové stránky neobsahují komplexní informace o jednotlivých třístranných jednáních, zejména probíhajících a nadcházejících třístranných jednáních. Parlament a Komise ve svých odpovědích veřejné ochránkyni práv uznaly, že třístranná jednání nejsou systematicky ohlašována veřejně. Parlament rovněž nastínil úsilí, které vyvíjí, aby poskytl více informací.

36. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, **že zveřejnění** třístranných jednání předem by značně prospělo transparentnosti. I když třístranná jednání nejsou formálně součástí legislativního postupu, je jejich přiznaná ústřední úloha v tomto procesu nezbytná. Společné prohlášení orgánů o třístranných jednáních to uznává a stanoví, že třístranná jednání budou oznámena, je-li to proveditelné [14] . Některé informace jsou již zveřejněny prostřednictvím parlamentních výborů [15] a Výboru stálých zástupců Rady (COREPER) [16] , kde jsou oznámena nedávná nebo budoucí třístranná jednání. Tyto informace jsou pak součástí zápisu ze schůze nebo příslušného video streamu. Nicméně, to může být obtížné najít, pokud nejsou propojeny s webovými stránkami, které pokrývají celý postup. To opět obhajuje vytvoření sdíleného institucionálního prostoru pro veřejné šíření takových základních, ale kritických informací.

37. Samotným orgánům by bylo prospěšné zveřejnit data třístranných jednání. Vzhledem k tomu, že formální postup se během třístranných jednání zastaví, legislativní databáze obsahují velké mezery, během nichž se tento proces jeví jako nečinný [17] . Zpřístupněním těchto informací orgány ukazují, že dochází k pokroku.

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány zveřejňovaly „kalendář třístranných jednání“, který stanoví nadcházející třístranná jednání. Měly by rovněž odkazovat na třístranná jednání v databázích legislativních spisů.

38. Jak ukázaly odpovědi orgánů, nezbytné informace jsou již k dispozici interně. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že veřejný harmonogram třístranných jednání lze vytvořit, aniž by byli příliš formalističtí a rigidní občané, kteří jsou schopni pochopit, že data se mohou změnit, a že ne každá schůze může být oznámena předem (například schůze svolaná v krátké lhůtě). V případě potřeby by kalendář mohl být označen jako „návrh“.

39. Žádné administrativní obtíže spojené se sestavováním takového harmonogramu nejsou důvodem k tomu, aby občanům bránily sledovat pokrok legislativního postupu. Tyto základní informace jsou předpokladem pro zapojení.

„Počáteční pozice“ institucí

40. Legislativní postup EU začíná návrhem Komise, který je poté předložen spolunormotvůrcům – parlamentu a Radě – a který je zveřejněn. Před zahájením třístranných jednání se každý spolunormotvůrce interně dohodne na svém vlastním **postoji** k návrhu, tj. na případných změnách znění Komise. Tyto „počáteční postoje“ pak slouží jako výchozí bod pro jednání.

41. Na straně Parlamentu se postoj schvaluje buď příslušný výbor, nebo celý Parlament, plenární zasedání, a to po veřejné diskusi, změně a hlasování o textu. Na straně Rady se na původním postoji dohodnou COREPER nebo samotní ministři. Cílem trialogu je pak dohodnout se na přijatelném kompromisním znění založeném na těchto postojích. Komise mezitím pomáhá třístranným jednáním tím, že vysvětluje a v případě potřeby obhajuje opodstatněnost svého návrhu. Komise může návrh ve výjimečných případech rovněž stáhnout.

42. Mají-li občané zkoumat, jak se jejich zástupci chovají, musí být schopni porovnat výsledek procesu s původním postojem svých zástupců, aby se v případě potřeby mohli ptát, proč se postoje změnily, a být ujištěni, že tento proces zohlednil všechny zájmy a úvahy. To platí pro legislativní proces obecně, a to musí platit i pro neformální, ale velmi rozhodující proces třístranných jednání.

43. Třístranná jednání mezi orgány začnou teprve **poté** , co spolunormotvůrci stanoví své původní postoje. Zpřístupňování těchto postojů veřejnosti proto proaktivně nepoškozuje schopnost vyjednavačů vyjednávat během samotného třístranného jednání. Zahajovací pozice rovněž poskytují občanům jasný přehled o parametrech podrobných jednání, která se mají konat.

44. Postoj Parlamentu je již vždy zveřejňován, zatímco Rada zveřejňuje příležitostně. Zveřejnění – byť občasné na straně Rady – přímo uznává, že to neoslabuje schopnost

vyjednávat. Zbývá učinit **systematické zveřejňování** počátečních postojů ke každému legislativnímu návrhu.

45. Zveřejnění by mělo být nezávislé na vnitřní úrovni, na které byl postoj schválen. Například v Radě jsou některé počáteční postoje dohodnuty na úrovních nižších než ministr. Občané chápou, že dokument obsahuje **nezávaznou úvodní pozici** orgánu a že tento postoj se pravděpodobně (ne-li jistý) během jednání změní, aby bylo dosaženo dohody. K tomu dochází i v parlamentech mnoha členských států, kde jsou pro občany viditelné změny vládního návrhu. Zatímco v interinstitucionálním nastavení EU existují zvláštní výzvy, tyto výzvy nemohou popřít právo občana na odpovídající zapojení do procesu tvorby právních předpisů. Zveřejnění těchto počátečních pozic může zahrnovat prohlášení, která objasňují, že se jedná pouze o otevírací pozice.

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby oba spolunormotvůrci před zahájením třístranných jednání aktivně zpřístupnili své postoje k návrhu Komise bez ohledu na to, na jaké úrovni byl postoj přijat interně a bez ohledu na legislativní návrh.

Pořady jednání trialogu

46. Přestože jsou kalendáře zasedání a úvodní postoje důležité, k informované veřejné rozpravě dojde pouze tehdy, pokud budou k dispozici informace o aspektech aktuálně projednávaného návrhu. Orgány by měly tuto informovanou diskusi podporovat zveřejňováním **třístranných jednání** .

47. Orgány již vypracovávají pořady jednání pro jednotlivá třístranná jednání. Tyto pořady jednání obvykle nastiňují, která konkrétní část legislativního návrhu bude projednána na příslušném zasedání. Orgány by proto měly mít možnost poskytnout veřejnosti obecnější souhrnnou verzi tohoto pořadu jednání se zaměřením na hlavní body k diskusi v rámci trialogu. Informace by byly poskytovány veřejnosti, **aniž by odhalily jednotlivé strategie nebo ohrozily jednání** .

48. Pořad jednání však bude relevantní pouze v případě, že bude zveřejněn před příslušným třístranným jednáním. Pokud časové omezení brání zveřejnění před zasedáním, mělo by k uveřejnění dojít krátce poté.

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány zpřístupnily obecné souhrnné pořady jednání před třístrannými jednáními nebo krátce po nich.

„Čtyřsloupcové“ dokumenty a konečné kompromisní znění

49. Jako hlavní pracovní nástroj trialogu se objevil jeden klíčový dokument: „ **čtyřsloupcový“ dokument** . Tento dokument kombinuje počáteční postoje tří orgánů – uvedené v prvních třech sloupcích – se čtvrtým sloupcem – **kompromisní znění,** jak se vyvíjí během jednání, často po

jednotlivých řádcích nebo v odstavci po odstavci. Jak jednání pokračují, vyplňuje se stále více ze čtvrtého sloupce. Vyplněný a dohodnutý čtvrtý sloupec představuje **konečné kompromisní znění** , které je zveřejněno a poté musí každý spolunormotvůrce přijmout formálním postupem, má-li se stát právním předpisem. Vyvíjející se čtyřsloupcový dokument proto sleduje pokrok třístranných jednání. Jedná se ve skutečnosti o úplný „map“ neformálního, ale rozhodujícího procesu třístranných jednání.

50. Přístup k vyvíjejícím se verzím čtyřsloupcového dokumentu by veřejnosti umožnil sledovat, jak vznikl konečný text z různých výchozích pozic orgánů. Veřejná ochránkyně práv na základě svých inspekcí konstatuje, že pro každé třístranné jednání je obvykle vypracována nová verze čtyřsloupcového dokumentu. Občané by tím, že prozkoumají tyto verze čtyřsloupcových dokumentů, mohli pochopit, kde a kdy zástupci dosáhli kompromisu, a souhlasili se zněním, které se lišilo od jejich původního postoje. Dokument rovněž umožňuje zástupcům prezentovat a vysvětlit své vyjednávací postoje a úspěchy. Dokument ukáže, kde bylo dosaženo kompromisů, včetně toho, kde byla nalezena oboustranně výhodná řešení.

51. To, co je pro občany životně důležité, je příležitost k odpovědnosti, kterou takový „map“ poskytuje. Zveřejnění takových dokumentů poskytuje jasný a podrobný přehled o procesu trialogu a je nezbytnou součástí demokratické odpovědnosti.

52. Veřejná ochránkyně práv chápe konkrétní výzvy a citlivost v rámci systému interinstitucionálních jednání EU. Je však třeba usilovat o překonání těchto problémů, aby občané mohli účinně uplatňovat svá demokratická práva.

53. Klíčovou otázkou je přesně to **, kdy** by čtyřsloupcové dokumenty měly být proaktivně zveřejňovány.

54. Je pochybné, že zájem na dobře fungujících třístranných jednáních dočasně převažuje nad zájmem **na transparentnosti, dokud budou třístranná jednání pokračovat** . V rámci složitých třístranných jednání – spisy, které veřejná ochránkyně práv byly složité – může jeden spolunormotvůrce učinit ústupek z jedné části návrhu v očekávání, že druhý spolunormotvůrce může později učinit ústupky. Tyto předčasné ústupky však mohou být staženy nebo změněny v závislosti na výsledku pozdějších jednání. Pokud by se v okamžiku, kdy dosud nebylo dosaženo hmatatelných výsledků, okamžitě zveřejňovaly ústupky, existuje riziko, že by se takové ústupky, alespoň v očích pozorovatelů, staly „zapuštěnými do kamene“. Veřejnost, která si možná není vědoma citlivých vyjednávacích strategií spolunormotvůrců ohledně těchto ústupků, by mohla být vážně uvedena v omyl. Vzhledem k takovému riziku se účastníci mohou zdržet jakýchkoli vážných ústupků. Včasné zveřejnění by tak mohlo poškodit proces vyjednávání.

55. Po ukončení jednání nemůže mít veřejná kontrola přímý dopad **na jednání** , i když může ovlivnit osud samotných právních předpisů. Veřejná kontrola se zaměřuje především na konečné dohodnuté znění, které je dnes veřejně dostupné již před přijetím. Zásada participativní demokracie spočívá v tom, že právní předpisy podléhají takové kontrole **před přijetím** .

56. Veřejnost by však měla být rovněž schopna porozumět hlavním krokům jednání vedoucím k třístrannému kompromisu tím, že **co nejdříve po ukončení jednání bude mít přístup k čtyřsloupcovým dokumentům v co největším možném rozsahu** . Zatímco se tyto dokumenty během trialogu vyvíjejí a často si je vyměňují, čtyřsloupcové dokumenty hlavního veřejného zájmu jsou dokumenty vypracované před každým třístranným jednáním. Tyto dokumenty rovněž poskytují užitečné informace občanům, **kteří chtějí činit volené zástupce odpovědnými** . Mohou být také užitečné pro výzkumníky a **historiky, kteří chtějí lépe porozumět záměrům zákonodárců.**

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány co nejdříve po ukončení jednání zpřístupnily proaktivně čtyřsloupcové dokumenty, včetně konečného dohodnutého znění.

Poznámky ke třístranným jednáním

57. Tyto tři orgány v současné době nevypracovávají **společné třístranné jednání** ; zástupci se omezují na vypracování vlastních poznámek pro účely podávání zpráv příslušné instituci. Tyto dokumenty často pokrývají **vyjednávací strategii** orgánu a **kriticky hodnotí postoje ostatních orgánů.** Aktivní zveřejňování těchto informací by mohlo v závislosti na konkrétním obsahu těchto poznámek potenciálně poškodit jednání a vést k podávání zpráv bez dokladů. Veřejná ochránkyně práv proto uznává, že tyto interní zprávy nemusí být snadno zpřístupněny **proaktivně** . Zainteresovaní občané však mohou požádat o přístup k těmto dokumentům v souladu s **právem EU o přístupu veřejnosti k dokumentům** [18] . Orgány pak mohou **v jednotlivých případech posoudit, zda** existují důvody pro odmítnutí zveřejnění.

58. Některé interní zprávy jsou však **zveřejněny** , například prostřednictvím zápisů ze schůzí výboru Parlamentu nebo videozáznamů, jakož i souhrnných záznamů COREPERu. Tyto informace by měly být zahrnuty do jakékoli příslušné databáze, aby se zajistilo, že budou snadno přístupné všem zainteresovaným občanům.

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány do legislativních databází a kalendářů zahrnujících třístranná jednání zahrnuly odkazy na jakékoli zápisy nebo videozáznamy z veřejných zasedání orgánů, na nichž se diskutovalo o třístranných jednáních.

Seznam účastníků

59. Aby se jejich zástupci mohli zodpovídat, musí občané vědět, kdo jsou zástupci zapojení do právních předpisů. Třístranných jednání se účastní zástupci Parlamentu, Rady a Komise. Tito zástupci jsou na straně Parlamentu řadou **poslanců** [19] ze všech politických skupin a **předsedou** příslušného výboru; na straně Rady odpovědný národní **ministr** nebo **vyšší státní úředníci, jako** je stálý zástupce členského státu, který v současnosti vykonává rotující předsednictví Rady [20] ; a na straně Komise odpovědný **komisař** [21] nebo jiní **vysoce**

postavení úředníci Komise . Političtí představitelé jsou často podporováni zaměstnanci. V některých případech se může trialogu zúčastnit několik desítek lidí.

60. Odpovědnost vyžaduje, aby jména účastníků s **politickou odpovědností za** přijatá rozhodnutí byla zveřejňována veřejnosti. To jsou především poslanci, ministři a komisaři, tedy **přítomní politici** . V některých třístranných jednáních však instituce nejsou zastoupeny politiky, ale vyššími státními zaměstnanci. Zatímco poslanci EP vždy zastupují Parlament v rámci trialogu, členský stát, který předsedá Radě, ne vždy vysílá odpovědného ministra, ani Komise vždy nevysílá odpovědného komisaře. Pokud je pravomoc přijímat **rozhodnutí** přenesena ze strany politiků na vyšší úředníky, měly by být proaktivně zveřejňovány i jejich totožnost.

61. Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že trialogům často předchází nebo po nich následují tzv. „ **technická setkání** “. Jedná se o schůzky, kterých se účastní úředníci ze tří dotčených orgánů, kteří mají odborné znalosti v dotčených spisech. Tato technická setkání buď organizačně plánují, nebo diskutují o technických bodech legislativního návrhu. Veřejná ochránkyně práv poukázala na význam těchto schůzek, pokud jde o zajištění toho, aby byly někdy vyjasněny složité technické body. Výsledek tohoto technického setkání však musí schválit činitelé s rozhodovací pravomocí v následujícím třístranném jednání. Vzhledem k tomu, že politická odpovědnost za taková „technická setkání“ nesou političtí zástupci orgánu, nemusí být proto nutné proaktivně zveřejňovat jména těchto úředníků.

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány aktivně zpřístupnily seznam zástupců, kteří jsou politicky odpovědní za rozhodnutí přijatá během trialogu, jako jsou zapojení poslanci Evropského parlamentu, odpovědný ministr předsednictví Rady a komisař odpovědný za spis. Je-li pravomoc přijímat rozhodnutí přenesena na úředníky, měla by být jejich totožnost rovněž proaktivně zveřejňována.

Ostatní dokumenty trialogu

62. Orgány by měly co nejdříve zpřístupnit občanům co nejvíce dokumentů trialogu. Veřejná ochránkyně práv považuje své návrhy za racionální a vhodný **výchozí bod** pro aktivní poskytování informací občanům, které mají zásadní význam pro účinný výkon jejich demokratických práv podle Smluv.

63. Občané a výzkumní pracovníci by však měli mít rovněž možnost získat **další informace o třístranných jednáních** , která jsou pro ně obzvláště zajímavá. Mohou podávat **individuální žádosti** orgánům podle zákona o přístupu veřejnosti [22] a veřejná ochránkyně práv vybízí orgány, aby poskytly **co nejširší přístup k** těmto dokumentům, které jsou v podstatě „legislativními dokumenty“ [23] . Tyto dokumenty mohou zahrnovat dokumenty předložené během třístranných jednání a dokumenty předložené během technických zasedání předcházejících třístranným jednáním nebo po nich.

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány v zájmu usnadnění žádostí o přístup veřejnosti k dokumentům co nejvíce zpřístupnily seznamy dokumentů předložených

během třístranných jednání.

64. To by zvýšilo transparentnost třístranných jednání tím, že by občanům umožnilo určit, jaký druh dokumentů tvoří základ rozhodnutí jejich zástupců. Pokud orgány umožní přístup k těmto dodatečným dokumentům na požádání, měly by rovněž zpřístupnit kopie těchto dokumentů proaktivně online.

C. Společná databáze

65. Nově dohodnutá interinstitucionální dohoda [24] stanoví, že Parlament, Rada a Komise budou spolupracovat **na vytvoření specializované společné databáze o pokroku legislativních návrhů** . Veřejná ochránkyně práv tuto iniciativu vítá a podporuje. Jak ukázala její šetření, je důležité nejen **zpřístupnit informace o legislativním procesu, včetně třístranných jednání, ale také to, aby tyto informace byly pro občany snadno a snadno dostupné, nejlépe na jediné platformě a se schopnostmi „otevřených údajů“** . Informační hodnota pro občany se znásobuje, protože více dokumentů je propojeno s jedinou platformou – „jedním kontaktním místem“ – což eliminuje potřebu vyhledávat na různých internetových stránkách a databázích.

66. V rámci třístranných jednání by taková platforma mohla zahrnovat data třístranných jednání, počáteční postoje všech tří orgánů, obecné programy třístranných jednání, „čtyřisloupcové“ dokumenty, konečné kompromisní znění, které byly zveřejněny, seznamy zúčastněných politických činitelů s rozhodovací pravomocí a pokud možno seznam dalších dokumentů předložených během jednání.

Veřejná ochránkyně práv vybízí orgány, aby spolupracovaly s cílem zpřístupnit co nejvíce informací a dokumentace třístranných jednání veřejnosti prostřednictvím snadno použitelné a srozumitelné společné databáze.

D. Závěrečné poznámky

67. Třístranná jednání se stala klíčovým prvkem legislativního procesu EU. Informace o třístranných jednáních jsou informace o tom, jak jsou nakonec přijaty zákony upravující životy více než 500 milionů občanů. Mají-li se občané účinně podílet na demokratickém životě Evropské unie tím, že povolají své zástupce k odpovědnosti a vyjádří svůj názor, potřebují přístup k těmto informacím. Pokud občané vnímají proces přijímání právních předpisů EU jako přístupný a transparentní, zvýší se jejich důvěra v EU a její orgány. To je jádrem legitimity tvorby právních předpisů EU.

68. Veřejná ochránkyně práv si je vědoma velmi pečlivého posouzení výzev, které musí být učiněny, aby bylo dosaženo správné rovnováhy mezi transparentností a jinými legitimními a důležitými **veřejnými zájmy.** Je si rovněž vědoma konkrétních výzev a citlivostí spojených s dosahováním kompromisů týkajících se legislativních návrhů. Není však pochyb o tom, že větší transparentnost třístranných jednání povede k legislativnímu procesu, který bude otevřenější všem vrstvám společnosti, bude dobře informován a v konečném důsledku bude v očích evropských občanů legitimnější. Toto šetření bylo uzavřeno v období značné nejistoty pro EU.

Zatímco nikdo nemůže předpovědět důsledky této nejistoty, jakýkoli krok ke zvýšení transparentnosti, a tím i k posílení legitimity orgánů EU, může sloužit pouze k podpoře demokratických hodnot vyhlášených ve Smlouvách, na nichž je EU založena a kterou se řídí.

69. Veřejná ochránkyně práv doufá, že návrhy na transparentnost budou projednány všemi třemi orgány s velkou pečlivostí a budou považovány za racionální a vyvážený příspěvek k důležité záležitosti EU. Je si vědoma skutečných obav, že větší transparentnost by mohla paradoxně vést k menšímu výsledku, neboť někteří účastníci trialogů by mohli být v pokušení vrátit se k více neformálním a nezaznamenaným vyjednávacím metodám. Věří však, že to, co si všimla jako přání všech tří institucí vyvinout ještě větší úsilí o zvýšení důvěry občanů – zejména v této době – zajistí, že k tomu nedojde.

Návrhy

Na základě šetření předkládá veřejná ochránkyně práv Parlamentu, Radě a Komisi tyto návrhy:
- **Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány zveřejňovaly „kalendář třístranných jednání“, který stanoví nadcházející třístranná jednání. Měly by rovněž odkazovat na třístranná jednání v databázích legislativních spisů.**
- **Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby oba spolunormotvůrci před zahájením třístranných jednání aktivně zpřístupnili své postoje k návrhu Komise bez ohledu na to, na jaké úrovni byl postoj přijat interně a bez ohledu na legislativní návrh.**
- **Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány zpřístupnily obecné souhrnné pořady jednání před třístrannými jednáními nebo krátce po nich.**
- **Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány co nejdříve po ukončení jednání zpřístupnily proaktivně čtyřsloupcové dokumenty, včetně konečného dohodnutého znění.**
- **Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány zahrnuly do legislativních databází a kalendářů, které se zabývají třístrannými jednáními, odkazy na případné zápisy nebo videozáznamy z veřejných zasedání orgánů, na nichž se diskutovalo o třístranných jednáních.**
- **Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány aktivně zpřístupnily seznam zástupců, kteří jsou politicky odpovědní za rozhodnutí přijatá během trialogu, jako jsou zapojení poslanci Evropského parlamentu, odpovědný ministr předsednictví Rady a komisař odpovědný za spis. Je-li pravomoc přijímat rozhodnutí přenesena na úředníky, měla by být jejich totožnost rovněž proaktivně zveřejňována.**
- **Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby orgány v zájmu usnadnění žádostí o přístup veřejnosti k dokumentům co nejvíce zpřístupnily seznamy dokumentů předložených během třístranných jednání.**
- **Veřejná ochránkyně práv vybízí orgány, aby spolupracovaly s cílem zpřístupnit co nejvíce informací a dokumentace třístranných jednání veřejnosti prostřednictvím snadno použitelné a srozumitelné společné databáze.**

Toto rozhodnutí a návrhy veřejného ochránce práv budou sděleny Parlamentu, Radě a Komisi. Veřejná ochránkyně práv žádá orgány, aby ji do 15. prosince 2016 informovaly o veškerých

opatřeních, která přijaly v souvislosti s jejími návrhy.

Ve Štrasburku dne 12. července 2016

Emily O'Reillyová

Evropský veřejný ochránce práv

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU ze dne 4. února 2014 o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení a o změně směrnic 2008/48/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010, Úř. věst. 2014, L 60, s. 34.

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014 ze dne 16. dubna 2014 o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES, Úř. věst. 2014, L 158, s. 1.

[3] Úvodní dopisy veřejné ochránkyně práv určené orgánům, odpovědi orgánů, inspekční zprávy veřejného ochránce práv a příspěvky veřejnosti v reakci na veřejnou konzultaci veřejného ochránce práv jsou k dispozici zde: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Odkaz]

[4] Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů, Úř. věst. 2016, L 123, s. 1 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [Odkaz]).

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

[6] Konkrétně holandský *Tweede Kamer,* britská *Dolní sněmovna* a *Sněmovna lordů,* francouzská *Assemblée nationale* a rumunský *Senat* (předložení jsou k dispozici na adrese: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Odkaz]).

[7] Informace jsou k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome [Odkaz]

[8] Informace jsou k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Odkaz]

[9] Informace jsou k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Odkaz]

Veřejná konzultace veřejného ochránce práv ukázala, že tento názor skutečně zastává mnoho

různých aktérů, ať už nevládních organizací, podnikatelských sdružení nebo občanů.

[11] Pro více informací viz dopis veřejné ochránkyně práv o rejstříku transparentnosti předsedovi Evropské komise ze dne 26. května 2016, který je k dispozici na adrese: http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark [Odkaz]

[12] Informace dostupné na adrese: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en [Odkaz]

[13] Významně EUR-Lex ([Odkaz] http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html), legislativní observatoř Parlamentu [Odkaz](**) a databáze Rady [Odkaz]spolurozhodování.

[14] Bod 9 společného prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 13. června 2007 o praktických opatřeních pro postup spolurozhodování (článek 251 Smlouvy o ES), Úř. věst. 2007, C 145, s. 5. (k dispozici na adrese: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+ [Odkaz]).

[15] Výbory specializované na určité aspekty činnosti Parlamentu (např. životní prostředí, zemědělství, obchod) pověřené přípravou práce plenárního zasedání Parlamentu. Skládají se z poslanců Parlamentu a veřejně diskutují: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html [Odkaz]

[16] Výbor pověřený přípravou práce Rady. Skládá se ze stálých zástupců (velvyslanců) nebo zástupců stálých zástupců 28 členských států: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Odkaz]

[17] Například všechny tři databáze uvedené v poznámce pod čarou č. 13 obsahují téměř roční mezery týkající se nařízení o klinických hodnoceních a směrnice o hypotečních úvěrech. Během tohoto období probíhala třístranná jednání.

[18] 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).

[19] Úplný seznam je k dispozici na adrese: http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html [Odkaz]

[20] Další informace jsou k dispozici na adrese: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/ [Odkaz]

[21] Seznam a role dostupné na adrese: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Odkaz]

[22] Viz poznámka pod čarou 18.

[23] Nařízení 1049/2001 odkazuje na „legislativní dokumenty“ jako „ *dokumenty vypracované nebo obdržené v průběhu postupů pro přijímání aktů, které jsou v členských státech nebo pro členské státy právně závazné* “.

[24] Viz poznámka pod čarou 4.