



Zvláštní zpráva evropské veřejné ochránkyně práv v rámci strategického šetření OI/2/2017/TE týkajícího se transparentnosti legislativního procesu Rady

Zvláštní zpráva

Případ OI/2/2017/TE - **Otevřeno dne** 10/03/2017 - **Doporučení týkající se** 09/02/2018 - **Zvláštní zpráva ze dne** 16/05/2018 - **Rozhodnutí ze dne** 15/05/2018 - **Dotčené orgány** Rada Evropské unie (Případy uzavřené po předložení zvláštní zprávy) | Rada Evropské unie (Zjištěn nesprávný úřední postup) |

V návaznosti na své šetření transparentnosti legislativní práce v přípravných orgánech Rady EU (dále jen „Rada“) veřejná ochránkyně práv Emily O'Reillyová zasílá tuto zvláštní zprávu Evropskému parlamentu, aby získala jeho podporu v této věci.

Aby mohli občané Evropské unie řádně uplatňovat své demokratické právo účastnit se rozhodovacího procesu EU a požadovat, aby zúčastněné subjekty nesly odpovědnost, musí být všechna projednávání legislativních aktů dostatečně transparentní.

Aby mohli občané po svých vládách požadovat, aby nesly odpovědnost za svá rozhodnutí o právních předpisech EU, musí vědět, jaká stanoviska jejich vlády zaujímaly během legislativního procesu. Zveřejňování těchto informací by také znamenalo povinnost vlád členských států přebírat větší odpovědnost za tyto právní předpisy a odrazovalo by je od „obviňování Bruselu“ za právní předpisy EU, které samy pomohly formulovat a přijmout.

Veřejná ochránkyně práv zahájila toto strategické šetření v březnu 2017. Položila Radě konkrétní otázky, zahájila veřejnou konzultaci a prozkoumala legislativní návrhy Rady.

Veřejná ochránkyně práv konstatovala, že současné postupy Rady představují nesprávný úřední postup. Konkrétně kritizovala to, že Rada systematicky nezaznamenává identitu členských států, které zaujímají stanoviska v přípravných orgánech, jakož i rozšířenou praxi omezování přístupu k legislativním dokumentům v průběhu rozhodovacího procesu (tzv. označení „LIMITE“).

Dne 9. února 2018 vydala veřejná ochránkyně práv ve vztahu k Radě tři konkrétní doporučení a několik návrhů na zvýšení transparentnosti jejího legislativního procesu.

Rada na doporučení a návrhy veřejné ochránkyně práv v zákonem předepsané lhůtě tří měsíců neodpověděla.

Vzhledem k důležitosti otázky transparentnosti legislativního procesu považuje veřejná



ochránkyně práv za vhodné předložit tuto záležitost Evropskému parlamentu a požádat jej o podporu v rámci snah přesvědčit Radu, aby jednala podle jejich doporučení a návrhů.

Vypracovaná v souladu s čl. 3 odst. 7 statutu evropského veřejného ochránce práv [1].

Okolnosti strategického šetření

1. Radu Evropské unie (dále jen „Rada“) tvoří vlády členských států EU. Spolu s Evropským parlamentem [2] přijímá Rada právní předpisy EU. Nežli ministři členských států dospějí k formálnímu stanovisku k návrhu právního předpisu, probíhají v rámci Rady přípravná jednání ve Výboru stálých zástupců Rady (dále jen „Coreper“) [3] a ve více než 150 přípravných orgánech Rady, jejichž práce se účastní státní úředníci, včetně tzv. „pracovních skupin“ [4]. V mnoha případech mají tyto přípravné orgány rozhodující vliv na konečné znění právního předpisu. Diskuse ve všech těchto přípravných orgánech jsou proto zásadní součástí legislativního procesu Evropské unie.

Rada ministrů členských států

▪

výbor Coreper velvyslanců členských států

▪

pracovní skupiny státních úředníků členských států

2. Zajistit, aby občané mohli sledovat pokrok v rámci tvorby právních předpisů, není jen žádoucí, je to právní požadavek. Podle Smluv o EU má každý občan „*právo podílet se na demokratickém životě Unie*“ a rozhodnutí EU musí být přijímána „*co nejotevřeněji a co nejbliže občanům*“ [5]. Smlouvy konkrétně vyžadují, aby Rada „*při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm*“ [6] zasedala veřejně. Tento druh transparentnosti se má uplatňovat během celého legislativního procesu, a to včas, nikoli se zpětnou platností po uzavření daného procesu. Základním cílem je zabezpečit, aby občané mohli zjistit, jak kterýkoli konkrétní legislativní proces pokračuje, jaké jednotlivé možnosti jsou projednávány a jaká stanoviska prosazují nebo proti jakým stanoviskům se staví vlády členských států.

3. Příslušnými dokumenty v tomto šetření jsou dokumenty, které jsou předkládány v přípravných orgánech Rady, které projednávají návrhy právních předpisů. Všechny tyto dokumenty jsou „*legislativní dokumenty*“ ve smyslu použitým v pravidlech EU pro přístup veřejnosti k dokumentům [7]. Tyto dokumenty musí „*normotvůrce EU*“ proaktivně zpřístupnit, aby zajistil co nejširší přístup veřejnosti k dokumentům [8]. Přístup veřejnosti k dokumentům lze omezit pouze za okolností, které předpokládají „*výjimky*“ stanovené podle pravidel EU pro přístup veřejnosti k dokumentům [9]. Kromě velmi výjimečných případů, i pokud by se měly uvedené výjimky použít, je lze zrušit, existuje-li převažující veřejný zájem na



zpřístupnění. Vzhledem k jasnému veřejnému zájmu na zpřístupnění těchto dokumentů, aby mohli občané účinně uplatňovat své právo kontroly legislativního procesu [10] , bude kterákoli z uvedených výjimek jen zřídka odůvodňovat nezveřejnění legislativních dokumentů.

4. Rada a Evropský parlament jsou podle Smluv o EU „spolunormotvůrci“ [11] . Přímo volený Evropský parlament již vykazuje při jednáních o právních předpisech a při přijímání právních předpisů vysokou míru transparentnosti, a tudíž i odpovědnosti. Hlavní kroky legislativního procesu v Evropském parlamentu a odpovídající ustanovení o transparentnosti jsou:

Návrh zprávy výboru

Zveřejněn

Rozprava (rozpravy) ve výboru

Veřejná (veřejné)

Pozměňovací návrhy výboru

Zveřejněny

Kompromisní pozměňovací návrhy

Zveřejněny

Jmenovité hlasování ve výboru

Zveřejněno

Zpráva výboru

Zveřejněna

Pozměňovací návrhy z plenárního zasedání

Zveřejněny

Rozprava na plenárním zasedání

Veřejná

Jmenovité hlasování na plenárním zasedání

Zveřejněno



Zpráva z plenárního zasedání

Zveřejněna

5. V současné době nejsou legislativní dokumenty Rady v jakékoli významné míře přímo a proaktivně zpřístupňovány veřejnosti v průběhu legislativního procesu. Jednotlivé žádosti o přístup veřejnosti k legislativním dokumentům Rady jsou obecně vyřizovány v souladu s pravidly EU pro přístup k dokumentům. Z důvodu nedostatků, které vykazuje způsob, jakým Rada tyto dokumenty eviduje, však veřejnost často nemá možnost v reálném čase zjistit, jaké dokumenty vlastně existují. Veřejná ochránkyně práv si je vědoma toho, že Rada dosáhla značného pokroku při zlepšování svých vnitřních postupů správy dokumentů. Veřejná ochránkyně práv si těchto kroků Rady cení. Zásadnějším problémem je však míra úsilí Rady o zajištění transparentnosti, a tudíž i odpovědnosti Rady v její úloze normotvůrce EU.

6. Na základě obav týkajících se vnímaného nedostatku odpovědnosti, a v důsledku toho i chybějících příležitostí pro občany zúčastnit se legislativní činnosti Rady, se veřejná ochránkyně práv rozhodla provést v této záležitosti šetření z vlastního podnětu formou „strategického šetření“.

Strategické šetření

7. Šetření se zaměřilo na transparentnost legislativních jednání v přípravných orgánech Rady. Zejména se týkalo administrativní podpory legislativního procesu ze strany generálního sekretariátu Rady (dále jen „sekretariát“) při zaznamenávání výsledků jednání členských států v přípravných orgánech i jeho podpory v podobě evidence, správy a zveřejňování souvisejících dokumentů.

8. Dne 10. března 2017 veřejná ochránkyně práv položila Radě čtrnáct otázek [12], na které Rada odpověděla dne 26. července 2017 [13].

9. Veřejná ochránkyně práv následně zahájila veřejnou konzultaci, v rámci které vyzvala veřejnost, občanskou společnost, akademickou obec a vnitrostátní parlamenty, aby se k předloženým otázkám vyjádřily. Všichni, kdo předložili příspěvek, různou měrou vyjádřili obavy týkající se odpovědnosti a transparentnosti při legislativních jednáních v různých přípravných orgánech Rady [14].

10. Dne 23. ledna 2018 provedl tým veřejné ochránkyně práv pověřený šetřením inspekci [15] spisů Rady týkajících se tří legislativních návrhů, které byly dokončeny v roce 2016: nařízení o ochraně osobních údajů [16], rozhodnutí o řešení problematiky nehlášené práce [17] a směrnice o přístupnosti webových stránek a mobilních aplikací subjektů veřejného sektoru [18]. Cílem inspekce bylo umožnit veřejné ochránkyni práv udělat si obrázek o tom, jak sekretariát vypracovává, distribuuje, eviduje a zveřejňuje dokumenty předkládané na jednáních přípravných orgánů Rady.

11. Na základě podrobné analýzy zpětné vazby, kterou obdržela během veřejné konzultace,



výsledků inspekce a vyjádření, které předložila Rada, veřejná ochránkyně práv konstatovala, že současné postupy Rady představují nesprávný úřední postup.

12. Dne 9. února 2018 veřejná ochránkyně práv předložila Radě tři konkrétní doporučení, jak by mohla zvýšit transparentnost svého legislativního procesu. Požádala také Radu o odpověď na soubor návrhů na zlepšení [19].

13. V souladu se Smlouvami o EU [20] a statutem evropského veřejného ochránce práv [21] poskytla veřejná ochránkyně práv Radě lhůtu tří měsíců na předložení podrobného stanoviska k jejím doporučením a návrhům.

14. Ke zklamání veřejné ochránkyně práv Rada na její doporučení a návrhy neodpověděla v zákonem předepsané lhůtě, která vypršela dne 9. května 2018. S ohledem na důležitost otázky transparentnosti legislativního procesu se veřejná ochránkyně práv rozhodla neposkytnout Radě žádné prodloužení uvedené lhůty.

Posouzení a zjištění veřejné ochránkyně práv

15. Výchoziskem posouzení veřejné ochránkyně práv byla důležitost transparentnosti pro demokratickou legitimitu Evropské unie a jejích právních předpisů. Vzhledem k tomu, že přípravné orgány Rady nezasedají veřejně, mohou občané uplatňovat své demokratické právo na sledování legislativních jednání pouze prostřednictvím přístupu k záznamům o těchto jednáních. Aby to bylo možné, A) musí být legislativní jednání v přípravných orgánech dokumentována; B) pokud členské státy zaujmou v přípravných orgánech stanoviska, musí být tato stanoviska zaznamenána a C) včasný přístup veřejnosti k legislativním dokumentům musí být snadno uskutečnitelný.

A. Dokumentování činnosti přípravných orgánů Rady

16. V listopadu 2016 Rada zavedla nový informační systém pro evidenci a distribuci dokumentů předložených na zasedáních Rady, včetně zasedání přípravných orgánů. Tento systém zajišťuje, že všechny dokumenty předložené přípravným orgánům Rady jsou nyní systematicky evidovány. Mezi tyto dokumenty patří například připomínky zástupců vlád členských států, které sekretariát obdrží elektronickou poštou, a dokumenty vypracované během zasedání přípravných orgánů [22]. Veřejná ochránkyně práv uznává, že tento systém je schopen podstatně přispět ke zlepšení transparentnosti legislativních jednání.

17. V průběhu tohoto šetření však veřejná ochránkyně práv našla nesrovnalosti, pokud jde o dokumentaci, kterou sekretariát vypracoval pro různé přípravné orgány. Činnost jednotlivých přípravných orgánů se eviduje různou měrou, záznamy o činnosti se provádějí odlišnými postupy a existují i určité mezery v dokumentaci (podrobný přehled zjištění veřejné ochránkyně práv viz příloha 1).

18. Veřejná ochránkyně práv zastává názor, že komplexní a jednotný přístup k dokumentaci v



přípravných orgánech Rady by značnou měrou usnadnil sledování pokroku legislativních návrhů. Odlišné postupy, které nejsou odůvodněny objektivní potřebou, znamenají riziko zbytečných nejasností pro ty, kdo se snaží podrobně sledovat a chápat legislativní postup. **Veřejná ochránkyně práv proto navrhl, aby Rada přijala pokyny týkající se jednotlivých druhů dokumentů, které vznikají v kontextu legislativních postupů v přípravných orgánech, jakož i informací, které mají být v těchto dokumentech uvedeny.**

B. Zaznamenávání a zveřejňování stanovisek členských států

19. Existují různé postupy pro zaznamenávání stanovisek členských států v připravovaných dokumentech a jejich rozesílání v rámci přípravných orgánů Rady. Z inspekce vyplynulo, že jen v některých případech byla zaznamenána identita členských států, které v přípravných orgánech zaujaly stanoviska. V jiných případech nebyly členské státy ve spojení s podporou konkrétního stanoviska identifikovány a namísto toho byly uvedeny odkazy na blíže neurčené „*delegace*“.

20. Veřejná ochránkyně práv zdůrazňuje, že zástupci členských států, kteří se podílejí na legislativní činnosti, jsou součástí normotvůrců EU, a měli by jako takoví nést odpovědnost. Aby mohla stavět svou vládu před odpovědnost za rozhodnutí o právních předpisech EU, musí být veřejnost schopna zjistit, jaké stanovisko zaujala vláda daného členského státu v procesu pozměňování a přijímání legislativních návrhů EU. Bez tohoto „*minimálního a nezbytného prvku posouzení*“ [23] nebudou občané nikdy moci zkontrolovat, jak jednali všichni jejich národní zástupci. Je rovněž důležité, aby vnitrostátní parlamenty v rámci své úlohy dohledu nad činností příslušných vlád mohly znát stanoviska, která jejich vlády zaujaly.

21. Větší transparentnost, pokud jde o stanoviska vlád členských států k právním předpisům EU, je důležitá i pro legitimitu právních předpisů EU. Zveřejňování těchto informací by znamenalo povinnost vlád členských států přebírat větší odpovědnost za tyto právní předpisy a odrazovalo by je od „obviňování Bruselu“ za rozhodnutí, která nakonec samy přijaly. V mnoha případech k veřejné konzultaci bylo silně zdůrazněno, jak je důležité, aby bylo možné zjistit stanoviska, která vyjádřily členské státy během legislativních jednání.

22. Ve své první odpovědi veřejné ochránkyně práv z července 2017 Rada potvrdila, že otázka zaznamenávání stanovisek členských států byla projednána na zasedání výboru Coreper v květnu 2014 v návaznosti na související rozhodnutí Soudního dvora EU [24]. Výbor Coreper dospěl k závěru, že toto rozhodnutí nezakládá povinnost zaznamenat stanoviska jednotlivých členských států a tyto členské státy identifikovat, ale že členské státy budou identifikovány v případech, kdy to bude považováno za „*vhodné*“ [25].

23. Veřejná ochránkyně práv si je vědoma toho, že některé vlády členských států nemusí být ochotny zveřejnit svá stanoviska před formálním hlasováním o konkrétním legislativním návrhu nebo před jeho konečným přijetím. Sekretariát pak může vnímat určitá omezení z hlediska toho, které legislativní dokumenty může proaktivně a přímo zpřístupňovat



veřejnosti. Podle jednacího řádu Rady skutečně sekretariát může zpřístupnit veřejnosti jen ty dokumenty, které „ *neobsahují jednotlivé postoje delegací*“, [26] dokud probíhají jednání. Kromě toho i po přijetí konkrétního právního předpisu může členský stát požadovat, aby nebyly veřejnosti přímo přístupné dokumenty, které obsahují individuální postoj tohoto členského státu [27].

24. Vůle změnit stanovisko a dosáhnout kompromisu je však základním znakem demokratického rozhodování. Informování občanů o těchto změnách a vysvětlování těchto změn a výsledných kompromisů občanům je pravděpodobně zásadním prvkem odpovědnosti [28]. Soudní dvůr měl proto ve výše zmíněné věci za to, že Rada jednala nesprávně, když odmítla přístup veřejnosti k částem zprávy sekretariátu Rady, jež obsahovala pozměňovací návrhy, které předložila řada vlád členských států. Soudní dvůr vysvětlil, že účelem pravidel EU pro přístup k dokumentům je „ *zaručit přístup veřejnosti k celému obsahu dokumentů Rady, včetně – jak je tomu v projednávané věci – identity autorů jednotlivých návrhů*“ [29].

25. Veřejná ochránkyně práv přivítala to, že Rada potvrdila, že v důsledku rozhodnutí Soudního dvora jsou nyní legislativní dokumenty obsahující stanoviska členských států zpřístupňovány na požádání, „ *kromě výjimečných a řádně odůvodněných případů*“. **Veřejná ochránkyně práv navrhla, aby Rada aktualizovala svůj jednací řád tak, aby tuto praxi zohledňoval** [30]. Tento závazek však nemá velkou váhu, nejsou-li stanoviska členských států především řádně zaznamenávána.

26. Vzhledem k tomu, jak je pro občany významné znát stanoviska členských států, veřejná ochránkyně práv konstatovala, že skutečnost, že sekretariát systematicky neeviduje identitu členských států, když vyjadřují stanoviska v rámci rozpravy v přípravných orgánech, představuje nesprávný úřední postup. Veřejná ochránkyně práv proto předložila Radě tato doporučení:

Rada by měla systematicky zaznamenávat identitu vlád členských států, když vyjadřují stanoviska v přípravných orgánech.

C. Přístup k dokumentům přípravných orgánů

27. Veřejná ochránkyně práv identifikovala dva konkrétní problémy týkající se snadného a včasného přístupu k dokumentům přípravných orgánů: i) úplnost a dostupnost veřejného rejstříku dokumentů Rady; a ii) praxi Rady spočívající v omezování přístupu k legislativním dokumentům v době, kdy probíhá rozhodovací proces (tzv. označení „LIMITE“).

Veřejný rejstřík dokumentů Rady

28. Mít úplný a přístupný veřejný rejstřík je z hlediska transparentnosti legislativního procesu klíčové. Aby mohla veřejnost plně uplatňovat právo na přístup k dokumentům, měly by být všechny legislativní dokumenty, které jsou vypracovány a/nebo rozesílány v přípravných



orgánech, uvedeny ve veřejném rejstříku bez ohledu na to, jaký mají formát a zda jsou přístupné v plném rozsahu, nebo částečně, nebo jsou zcela nepřístupné. Nejsou-li dokumenty uvedeny ve veřejném rejstříku, nemůže veřejnost vědět, jaké dokumenty vlastně existují. Kromě toho, aby veřejnost mohla skutečně získat přístup k těmto dokumentům, musí být snadno vyhledatelné na internetových stránkách Rady. Pouze prostřednictvím úplného a přístupného rejstříku dokumentů může veřejnost získat řádný přehled o jednáních, která probíhají v přípravných orgánech.

29. Veřejná ochránkyně práv konstatovala, že stávající veřejný rejstřík dokumentů Rady je neúplný a není příliš uživatelsky vstřícný [31]. Například praxe zveřejňování seznamů „pracovních dokumentů“, které v rejstříku nejsou vedeny samostatně, je neuspokojivá, neboť kvůli ní je pro veřejnost těžší snadno a včas zjistit, že takové dokumenty existují. Celkově jsou pro nalezení konkrétního dokumentu zapotřebí rozsáhlé znalosti toho, jak Rada funguje. Pro širokou veřejnost je tak přístup k informacím o jednáních v přípravných orgánech velmi těžkopádný.

30. Na základě své analýzy **veřejná ochránkyně práv navrhla, aby Rada ve svém rejstříku uváděla všechny druhy dokumentů bez ohledu na jejich formát a na to, zda jsou přístupné v plném rozsahu, nebo částečně, nebo jsou zcela nepřístupné.**

31. Aby se předešlo zahlcení informacemi, měl by být tento krok proveden spolu se zlepšením přístupnosti dokumentů prostřednictvím rejstříku. Veřejná ochránkyně práv je přesvědčena, že přístup by byl značně usnadněn, kdyby byly přípravné dokumenty uspořádány pro každý legislativní návrh chronologicky na jediné internetové stránce [32]. **Veřejná ochránkyně práv proto navrhla, aby Rada pro každý legislativní návrh zřídila zvláštní a aktuální internetovou stránku podle příkladu „legislativního přehledu“ na internetových stránkách Evropského parlamentu.** V této souvislosti veřejná ochránkyně práv uvítala pokrok, kterého Rada, Evropský parlament a Komise dosáhly při vytváření „společné databáze“ legislativních návrhů.

Označení „LIMITE“

32. Rada omezuje přístup k dokumentům v probíhajících legislativních postupech tak, že dokumentům přidělí tzv. označení „LIMITE“ [33]. Příjemci dokumentů, které nesou toto označení, mají zajistit, aby příslušné dokumenty nebyly zveřejněny mimo Radu. Rada na svých internetových stránkách tyto dokumenty veřejnosti nezpřístupňuje. Veřejná ochránkyně práv však má za to, že označení dokumentu jako „LIMITE“ nutně neznamená, že přístup k dokumentu bude odepřen, pokud je podána žádost podle pravidel EU pro přístup veřejnosti k dokumentům.

33. Sekretariát nese odpovědnost za označení dokumentů jako „LIMITE“. Rada veřejné ochránkyni práv v červenci 2017 vysvětlila, že sekretariát označí dokument jako „LIMITE“ na základě „posouzení *prima facie*“, které se týká případného ohrožení jednoho nebo více zájmů chráněných podle výjimek stanovených v pravidlech EU pro přístup veřejnosti k dokumentům [34].



34. Z inspekce veřejné ochránkyně práv však vyplynulo, že dokumenty s interinstitucionálním kódem, které byly distribuovány mezi sekretariátem, pracovními skupinami a výborem Coreper ve věci tří posuzovaných legislativních návrhů, byly obecně a systematicky označovány jako „LIMITE“ [35]. To naznačovalo, že mezi jednotlivými útvary sekretariátu existuje praxe automatického označování přípravných legislativních dokumentů jako „LIMITE“. Jednací řád Rady patrně podporuje tuto praxi „mimořádné opatrnosti“ a poskytování přímého přístupu pouze k těm dokumentům, na které se „jednoznačně nevztahuje“ [36] žádná z výjimek stanovených v pravidlech EU pro přístup veřejnosti k dokumentům. To velmi pravděpodobně zcela převrací právní požadavek, aby existoval co nejširší přístup veřejnosti [37] k legislativním dokumentům [38].

35. V červenci 2017 Rada veřejné ochránkyni práv sdělila, že obecně v průběhu legislativních jednání ruší status „LIMITE“ pouze v reakci na konkrétní žádost. Systematický přezkum statusu „LIMITE“ u dokumentů probíhá až po konečném přijetí legislativního aktu [39]. Ve složitých legislativních postupech tudíž mohou být dokumenty proaktivně zveřejněny až o několik let později [40]. Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že v roce 2015 bylo vyhověno 84 % žádostí o přístup veřejnosti k dokumentům označeným jako „LIMITE“, které se týkaly probíhajících legislativních postupů v roce 2015 [41]. V případě nařízení o ochraně osobních údajů bylo 310 z 321 dokumentů s označením „LIMITE“, které souvisely s návrhem tohoto nařízení, na požádání zpřístupněno v plném rozsahu v době, kdy jednání stále probíhala. To znamená, že na naprostou většinu legislativních dokumentů se nakonec nevztahovala žádná z výjimek pro zveřejňování podle pravidel EU pro přístup veřejnosti k dokumentům [42].

36. Veřejná ochránkyně práv zdůrazňuje, že omezení přístupu k legislativním dokumentům by měla být jak výjimečná, tak časově omezená na nezbytně nutnou dobu. Status „LIMITE“ by se měl používat pouze u těch dokumentů, které jsou v okamžiku posouzení vyňaty ze zveřejňování na základě jedné z výjimek stanovených v pravidlech EU pro přístup k dokumentům. Rada by měla své legislativní dokumenty [43] proaktivně bez prodlení zpřístupňovat na svých internetových stránkách stejně, jako to činí její spolunormotvůrce Evropský parlament.

37. S ohledem na výše uvedené veřejná ochránkyně práv konstatovala, že stávající praxe označování většiny přípravných dokumentů v probíhajících legislativních postupech jako „LIMITE“ představuje nepřiměřené omezení práva občanů na co nejširší přístup k legislativním dokumentům, což představuje nesprávný úřední postup. Veřejná ochránkyně práv proto předložila Radě toto doporučení:

Rada by měla vypracovat jasná a veřejně dostupná kritéria pro přidělování dokumentům označení „LIMITE“, a to v souladu s právem EU.

Rada by měla systematicky přezkoumávat status dokumentů „LIMITE“ v počáteční fázi, před konečným přijetím legislativního aktu, včetně fáze před zahájením neformálních vyjednávání (tzv. třístranných jednání) mezi Radou, Evropským parlamentem a Komisí, kdy Rada dospěje k prvotnímu stanovisku k legislativnímu návrhu.



Závěr

38. Na základě výše uvedeného se veřejná ochránkyně práv domnívá, že Rada by měla zlepšit transparentnost svého legislativního procesu. Vzhledem k důležitosti otázky transparentnosti legislativního procesu pro odpovědnost v rámci rozhodovacího procesu EU žádá veřejná ochránkyně práv Evropský parlament o podporu v souvislosti se snahou přesvědčit Radu, aby jednala podle jejích doporučení a návrhů.

Doporučení veřejné ochránkyně práv

Veřejná ochránkyně práv předložila Radě tato doporučení:

Rada by měla:

- **systematicky zaznamenávat identitu vlád členských států, když vyjadřují stanoviska v přípravných orgánech Rady;**
- **vypracovat jasná a veřejně dostupná kritéria pro přidělování dokumentům označení „LIMITE“, a to v souladu s právem EU;**
- **systematicky přezkoumávat status dokumentů „LIMITE“ v počáteční fázi, před konečným přijetím legislativního aktu, včetně fáze před zahájením neformálních vyjednávání v rámci „třístranných jednání“, kdy Rada dospěje k prvotnímu stanovisku k legislativnímu návrhu.**

Návrhy veřejné ochránkyně práv na zlepšení

Rada by měla:

- 1. provést přezkum toho, jak plní svůj právní závazek zajistit přímou přístupnost legislativních dokumentů. Tento přezkum by měl být proveden do dvanácti měsíců od data tohoto doporučení a během dalších dvanácti měsíců by měl vést k přijetí příslušných nových pravidel;**
- 2. přijmout pokyny týkající se druhů dokumentů, které by měly přípravné orgány vypracovávat v rámci legislativních postupů, a informací, které by měly být v těchto dokumentech uváděny;**
- 3. aktualizovat jednací řád Rady tak, aby zohlednil stávající praxi zveřejňování legislativních dokumentů, které obsahují stanoviska členských států, jak uvedlo nizozemské předsednictví Rady v roce 2016;**
- 4. uvádět ve svém veřejném rejstříku všechny druhy dokumentů bez ohledu na jejich formát a na to, zda jsou přístupné v plném rozsahu, nebo částečně, nebo jsou zcela nepřístupné;**



5. zlepšit uživatelskou vstřícnost a „prohledatelnost“ veřejného rejstříku dokumentů;

6. zřídit pro každý legislativní návrh zvláštní a aktualizovanou internetovou stránku podle příkladu legislativního přehledu Evropského parlamentu.

Evropský parlament by mohl zvážit přijetí odpovídajícího usnesení.

Příloha 1 – Dokumentování činnosti přípravných orgánů Rady

Při zahájení svého šetření veřejná ochránkyně práv konstatovala, že dokumentace vypracovávaná v rámci zasedání výboru Coreper vykazuje určitou míru jednotnosti [44]. V ostatních přípravných orgánech Rady, především v pracovních skupinách, se však patrně uplatňují různé postupy, pokud jde o to, které dokumenty je třeba vypracovat a jaké informace se v nich mají uvádět.

Pokud jde o **jednotnost** dokumentace vypracovávané ve všech přípravných orgánech, veřejná ochránkyně práv chápe, že Rada vypracovává různé druhy dokumentů, aby zaznamenala pokrok a výsledky jednání v přípravných orgánech. Může se jednat o „*pořady jednání*“, průvodní „*dokumentaci*“, „*výsledky jednání*“, „*souhrnné zápisy*“ z jednání, „*kompromisní znění*“, „*poznámky*“ delegacím atd.

Z inspekce tří legislativních návrhů vyplynulo, že praxe v oblasti přípravy dokumentů se liší podle přípravného orgánu a odpovědného útvaru v rámci sekretariátu Rady. Například zatímco sekretariát připravoval podrobné „*výsledky jednání*“ některých zasedání přípravného orgánu [45], který vypracovával stanovisko Rady k návrhu rozhodnutí o řešení problematiky nehlášené práce, neexistovaly žádné takové zápisy pro zasedání dalších dvou přípravných orgánů, které projednávaly nařízení o ochraně osobních údajů [46] a směrnici o přístupnosti webových stránek a mobilních aplikací subjektů veřejného sektoru [47]. Podobně sekretariát pravidelně připravoval „*poznámky*“ s výtahy písemných připomínek členských států k návrhu nařízení o ochraně osobních údajů, pro ostatní dva legislativní akty však žádné takové „*poznámky*“ neexistují. Tato zjištění potvrdilo několik příspěvků ve veřejné konzultaci veřejné ochránkyně práv, v rámci kterých byly vyjádřeny zejména obavy ohledně toho, že ze zasedání některých přípravných orgánů nejsou pořizovány zápisy.

Veřejná ochránkyně práv uznává, že při přípravě dokumentů je nutná určitá flexibilita, aby se zohlednily různé druhy přípravných orgánů a různorodost projednávaných témat a dosáhlo se tak co největší efektivity procesu vyjednávání. Odlišné postupy přípravy dokumentů by však měly být odůvodněny pouze povahou legislativního návrhu a specifických prvků souvisejících přípravných diskusí. V rámci své odpovědi veřejné ochránkyně práv však Rada uznává, že odchylnost postupů různých útvarů sekretariátu Rady nesouvisí pouze s povahou



konkrétního návrhu, odlišné přístupy vyplývají i z odlišných administrativních postupů jednotlivých útvarů sekretariátu Rady [48].

Příloha 2 – Veřejný rejstřík dokumentů Rady

Rada vede on-line rejstřík dokumentů, který provozuje sekretariát Rady. Rejstřík obsahuje přibližně 350 000 dokumentů v jazycích, v nichž byly původně vypracovány. Některé dokumenty jsou dostupné i v jiných oddílech internetových stránek, například v oddíle týkajícím se zasedání Rady, zasedání přípravných orgánů nebo v oddíle „*Politiky*“.

Sekretariát obvykle zaznamenává pokrok a výsledky jednání v přípravných orgánech v tzv. *standardních* dokumentech (které se obecně označují jako dokumenty „ST“). Těmto dokumentům je přiděleno individuální referenční číslo a interinstitucionální kód, který je spojuje s konkrétním legislativním návrhem. Standardní dokumenty jsou automaticky uváděny ve veřejném rejstříku (ačkoli nemusí být bezprostředně přímo přístupné veřejnosti).

Až do nedávné doby Rada vypracovávala i řadu sérií dalších dokumentů [49]. Některé z těchto druhů dokumentů se již nepoužívají. Od zavedení nového informačního systému se dnes namísto toho všechny dokumenty, které nejsou klasifikovány jako standardní dokumenty, označují jako pracovní dokumenty. Pracovní dokumenty mohou například obsahovat písemné připomínky nebo otázky členských států k návrhům právních předpisů nebo „*neoficiální dokumenty*“ [50] týkající se různých témat spojených s konkrétním návrhem právního předpisu.

Pracovní dokumenty nejsou automaticky uváděny ve veřejném rejstříku v okamžiku svého vyhotovení. Namísto toho sekretariát Rady zveřejňuje čtvrtletně a za každou pracovní skupinu „*standardní*“ dokument pro veřejný rejstřík, který obsahuje seznam pracovních dokumentů, které sekretariát zaslal konkrétní pracovní skupině během příslušného období. Pracovní dokumenty tudíž nejsou ve veřejném rejstříku dokumentů samostatně vedeny, ani nejsou označeny interinstitucionálním kódem, který by je spojoval s konkrétním legislativním návrhem.

Veřejná ochránkyně práv rovněž zkoumala, jak lze ve veřejném rejstříku Rady vyhledat dokumenty a informace týkající se návrhů právních předpisů.

V případě legislativních návrhů může rejstřík obsahovat stovky dokumentů, které jsou k dispozici v různých oddílech internetových stránek. Pro získání úplné představy o veškeré dokumentaci, kterou Rada zpřístupnila pro jeden právní předpis (od návrhu Komise po jeho přijetí Radou), je nezbytné provést čtyři různá vyhledávání v rejstříku pro jednání přípravných orgánů [51] a dvě vyhledávání v jiných oddílech internetových stránek pro jednání na úrovni Rady [52].

Nejúplnější vyhledávání v rejstříku, jaké lze nyní provést, se opírá o interinstitucionální kód legislativního aktu. Z inspekce, kterou veřejná ochránkyně práv provedla, vyplynulo, že toto vyhledávání nemusí nezbytně zobrazit všechny klíčové dokumenty související s určitým



návrhem legislativního aktu, například příspěvky právní služby Rady.

Kvůli aktuálně dostupnému zobrazení dokumentace je také obtížné chronologicky reprodukovat všechny kroky určitého jednání. V několika příspěvcích v rámci veřejné konzultace, kterou uspořádala veřejná ochránkyně práv, bylo také konstatováno, že je obtížné určit úlohu, status a místo jednotlivých dokumentů v celkovém legislativním procesu. Inspekce také odhalila problémy při identifikaci dokumentů v rejstříku podle jejich názvu. Celkově může nalezení konkrétního dokumentu vyžadovat rozsáhlé předchozí znalosti toho, jak Rada funguje.

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

[2] Řádným legislativním postupem podle článku 294 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

[3] Výbor stálých zástupců vlád členských států Evropské unie se skládá ze stálých zástupců (Coreper II) nebo náměstků stálých zástupců (Coreper I) 28 členských států.

[4] Seznam přípravných orgánů je k dispozici na adrese <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>.

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

[6] Viz čl. 15 odst. 2 SFEU.

[7] Viz čl. 12 odst. 2 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 (nařízení č. 1049/2001). Podle tohoto článku jsou legislativními dokumenty „dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání aktů, které jsou v členských státech nebo pro členské státy právně závazné“.

[8] 6. bod odůvodnění nařízení č. 1049/2001. Zásada co nejširšího přístupu veřejnosti viz spojené věci C-39/05 P a C-52/05 P *Švédsko a Turco v. Rada* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, bod 34; věc C-280/11 P *Rada v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 27 a věc T-540/15 *De Capitani v. Parlament* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, bod 80.

[9] Článek 4 nařízení č. 1049/2001.

[10] Podle Soudního dvora je třeba zájmy chráněné článkem 4 nařízení č. 1049/2001 vyvažovat proti veřejnému zájmu, což má „zvláštní význam v případě, že Rada jedná jako normotvůrce“, věc C-280/11 P *Rada v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 33; věc T-540/15 *De Capitani v. Parlament* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, bod 79.



[11] Řádným legislativním postupem podle článku 294 SFEU.

[12] Úvodní dopis veřejné ochránkyně práv je k dispozici na adrese <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] Odpověď Rady je k dispozici na adrese <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] Veřejná ochránkyně práv obdržela 22 příspěvků k veřejné konzultaci, které jsou k dispozici na adrese <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>.

[15] Zpráva o inspekci veřejné ochránkyně práv je k dispozici na adrese <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

[17] Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/344 ze dne 9. března 2016, kterým se zřizuje evropská platforma pro posílení spolupráce při řešení problematiky nehlášené práce.

[18] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2102 ze dne 26. října 2016 o přístupnosti webových stránek a mobilních aplikací subjektů veřejného sektoru.

[19] Doporučení je k dispozici na adrese <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Článek 228 SFEU.

[21] Rozhodnutí Evropského parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv, čl. 3 odst. 6.

[22] Tyto dokumenty jsou zpracovány do dokumentů vypracovaných po zasedání a zaevidovány v informačního systému.

[23] Viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci C-280/11 P *Rada v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 61.

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



[25] Generální sekretariát Rady, *Evaluation of the impact of the Court ruling in case C-280/11 P (Council v. Access Info Europe)* (Hodnocení dopadu rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-280/11 (*Rada v. Access Info Europe*)), 8863/16, 18. května 2016, s. 3.

[26] Viz čl. 11 odst. 4 písm. b) přílohy II jednacího řádu Rady.

[27] Viz čl. 11 odst. 6 přílohy II jednacího řádu Rady.

[28] Viz též rozsudek Tribunálu ve věci T-233/09 *Access Info Europe v. Rada Evropské unie* [2011] ECLI:EU:T:2011:105, bod 69.

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

[30] Nizozemské předsednictví Rady v roce 2016 uvedlo, že „*jednací řád Rady, konkrétně článek 11 přílohy II týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům Rady, není zcela v souladu s nejnovější judikaturou. Jakkoli v praxi Rada zřejmě plně dodržuje rozhodnutí ve věci Access Info, předsednictví zastává názor, že prováděcí ustanovení článku 11 přílohy II jednacího řádu by měla být přizpůsobena nejnovější judikatuře soudů EU*“, viz Generální sekretariát Rady, pracovní skupina pro informace, 19. května 2016, 9536/16, 26. května 2016, s. 3.

[31] Podrobné informace o veřejném rejstříku dokumentů Rady uvádí příloha 2.

[32] V oddíle „Politiky“ svých internetových stránek Rada zřídila specializované internetové stránky pro významné legislativní balíčky, tyto stránky však uvádějí pouze výsledek jednání na úrovni Rady, někdy na úrovni výboru Coreper. Aby bylo možné získat shrnutí rozprav na úrovni přípravných orgánů, je nutné ve veřejném rejstříku hledat nejnovější „zprávu o pokroku“.

[33] Příslušnými ustanoveními týkající se nakládání s dokumenty „LIMITE“ jsou jednací řád a vnitřní pokyny upravující „zacházení s dokumenty pro vnitřní potřebu Rady“, dokument č. 11336/11.

[34] Viz čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001.

[35] Hlavní výjimkou jsou dokumenty, které mají být přímo přístupné podle jednacího řádu Rady, viz čl. 11 odst. 3 a 5 přílohy II jednacího řádu Rady.

[36] Viz čl. 11 odst. 4 přílohy II jednacího řádu Rady.

[37] Zásada „co nejširšího přístupu veřejnosti“ je stanovena v judikatuře EU, viz spojené věci C-39/05 P a C-52/05 P *Švédsko a Turco v. Rada* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, bod 34 a věc C-280/11 P *Rada v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 27.

[38] Zpráva „*Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens* (Otevřeme dveře: transparentnější EU pro občany)“, kterou předložila nizozemská delegace



na Konferenci parlamentních výborů pro unijní záležitosti a kterou nizozemská Tweede Kamer (Druhá komora) zaslala jako příspěvek k veřejné konzultaci veřejné ochránkyně práv, tvrdí, že „ *způsob, jakým Rada zachází s dokumenty, porušuje právo EU a rozsudky Evropského soudního dvora* “.

[39] Generální sekretariát Rady, *Issuing and release of LIMITE documents* (Vydávání a poskytování dokumentů LIMITE), 5109/1/17 REV 1, 2017, s. 3. Útvary generálního sekretariátu Rady mají přezkoumat status „LIMITE“, pokud přestane být odůvodněný.

[40] Například v případě nařízení EU o ochraně osobních údajů pět let po návrhu Komise.

[41]

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjtj89a

[42] Stanovených v článku 4 nařízení č. 1049/2001.

[43] Legislativní dokumenty Rady mohou zahrnovat pořady jednání, průvodní dokumentace, zprávy, výsledky jednání, souhrnné zápisy z jednání, kompromisní znění, poznámky atd.

[44] Pořady jednání výboru Coreper se zveřejňují před zasedáními a souhrnné zápisy se obvykle zveřejňují krátce po zasedáních.

[45] Pracovní skupina pro sociální otázky.

[46] Pracovní skupina pro výměnu informací a ochranu údajů (DAPIX).

[47] Pracovní skupina pro telekomunikace a informační společnost.

[48] V příloze ke své odpovědi Rada uvedla obecné závěry hodnocení, které provedl sekretariát Rady v první polovině roku 2015 ve věci přípravy dokumentů týkajících se legislativních činností Rady. Studie potvrdila, že postupy přípravy a formáty dokumentů rozesílaných delegacím se skutečně mezi jednotlivými útvary generálního sekretariátu Rady liší.

[49] Například „ *document de séance* “ (DS), dokumenty pro zasedání (MD, z angl. *meeting document*), pracovní dokumenty (WK, z angl. *working document*) nebo dokumenty bez referenčního čísla (SN, z fr. „ *sans numéro* “), viz generální sekretariát Rady, *Understanding the Council's open data datasets* (Jak rozumět souborům veřejně přístupných dat Rady), 2016, s. 14 a 16.

[50] „Neoficiální dokument“ znamená neformální dokument překládaný během jednání za účelem nalezení shody na sporných otázkách – aniž by nezbytně zavazoval svého autora (kterým může být Evropská komise, předsednictví Rady nebo jednotlivé členské státy).

[51] Podle interinstitucionálního kódu pro seznam přípravných dokumentů; podle názvu



pracovní skupiny / výboru pro pořady jednání a případné výsledky jednání související s pracovními skupinami / výbory zapojenými do diskusí; podle data v oddílech „Pořady jednání“ a „ Souhrnné zápisy z jednání – Výbor stálých zástupců“ pro jednání výboru Coreper; podle čísla dokumentu pro určité související dokumenty, které nejsou označeny číslem interinstitucionálního spisu (například sdělení Komise).

[52] V oddíle „Zasedání“ internetových stránek Rady jsou uváděny zápisy z jednání a doplňující dokumenty, například pořady jednání, stručné informace a zápisy z jednání a v oddíle internetových stránek s názvem „Tisk“ lze nalézt on-line přenosy z veřejných jednání Rady.