

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 3.5.2006
KOM(2006) 194 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

O EVROPSKÉ INICIATIVĚ PRO TRANSPARENTNOST

(předložená Komisí)

ZELENÁ KNIHA

O EVROPSKÉ INICIATIVĚ PRO TRANSPARENTNOST

I. ÚVOD

Závazek rozšiřovat možnosti, aby se zainteresované subjekty mohly aktivně podílet na tvorbě politik EU je jedním ze „Strategických cílů 2005–2009“, jimiž Komise zahájila „Partnerství pro evropskou obnovu“[1]. V této souvislosti Komise zejména zdůraznila, že „*neoddělitelnou součástí myšlenky partnerství jsou konzultace a účast*“.

Stejně tak Komise zdůraznila důležitost „*vysoké míry transparentnosti*“, aby zajistila, že je Unie „*otevřená veřejné kontrole a odpovědná za svou činnost*“.

Komise zastává názor, že vysoký standard transparentnosti tvoří součást jakékoli moderní správy. Evropská veřejnost je oprávněna očekávat výkonné a odpovědné veřejné orgány, jimž záleží na jejich službě, a že politické a veřejné orgány zacházejí s mocí a zdroji jim svěřenými opatrně a nikdy je nezneužívají pro osobní prospěch.

Na tomto základě Komise v listopadu 2005 zahájila „Evropskou iniciativu pro transparentnost“ (*European Transparency Initiative*, ETI)[2].

Tato iniciativa má vycházet z řady již platných opatření Komise týkajících se transparentnosti, především těch, která jsou součástí celkových reforem prováděných od roku 1999 a která jsou uvedena v Bílé knize o evropské správě věcí veřejných. Významnými úspěchy v této oblasti jsou:

– právní předpisy ohledně „přístupu k dokumentům“ (nařízení (ES) č. 1049/2001), které stanoví rámec pro přístup k nezveřejněným dokumentům orgánů a institucí EU prostřednictvím registru dokumentů nebo na žádost jednotlivců. Komise také vytvořila registr dokumentů (jak vyžaduje uvedené nařízení) a navíc zvláštní registr dokumentů týkajících se práce výborů v procesu komitologie;

– spuštění databází poskytujících informace o konzultačních orgánech a expertních skupinách poskytujících Komisi poradenství;

– široké konzultace se zainteresovanými subjekty a hloubková hodnocení dopadů prováděná před vypracováním návrhů právních předpisů. Tyto postupy pomáhají zajistit, aby byly náležitě zohledněny zájmy občanů a všech zainteresovaných stran. Jsou zásadním přínosem k provádění politiky Komise „zdokonalení tvorby právních předpisů“;

– „kodex řádné správní praxe“ Komise, který je měřítkem kvality služeb ve vztazích s veřejností. Profesní etika zaměstnanců Komise je upravena služebním řádem a jeho prováděcími předpisy. Pokud jde o politickou úroveň, Smlouva o ES obsahuje jasná

[1] KOM(2005) 12.
[2] SEK(2005) 1300.

ustanovení o etických standardech, které musí dodržovat členové Komise. Ta byla uvedena do praxe kodexem chování komisaře.

Evropskou iniciativou pro transparentnost zahájila Komise přezkum svého celkového přístupu k transparentnosti. Cílem je stanovit témata pro debatu o oblastech, které se mají vylepšit, a tuto debatu stimulovat. Iniciativa se tedy věnuje širokému spektru otázek. Ty sahají od zvýšení informovanosti o správě a využívání finančních prostředků Společenství až po profesní etiku v evropských orgánech a rámec pro fungování lobbistických skupin a organizací občanské společnosti.

Při zahájení této iniciativy dne 9. listopadu 2005 rozdělila Komise činnosti do tří oblastí.

V první oblasti se mají neprodleně podniknout tyto kroky:

– Aby se umožnila lepší kontrola využívání finančních prostředků EU spravovaných v centralizovaném řízení, budou vytvořeny internetové stránky, které poskytnou snadný přístup ke stávajícím informacím o příjemcích z projektů a programů. Tato internetová stránka bude obsahovat odkazy na internetové stránky členských států, na kterých lze nalézt údaje o příjemcích finančních prostředků EU společně spravovaných ve sdíleném řízení.

– Komise zvýší rozsah svého registru dokumentů, zejména s ohledem na zpřístupnění více dokumentů přímo on-line.

Druhou oblastí je debata s ostatními evropskými orgány ohledně:

– pravidel a standardů profesní etiky úředníků v evropských orgánech,

– přezkumu právních předpisů v oblasti „přístupu k dokumentům“. Interinstitucionální spolupráci v této oblasti podpoří konzultace se zainteresovanými subjekty koncem roku 2006 a začátkem roku 2007, po kterých bude následovat návrh Komise,

– revize právního rámce pro Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), aby se zajistilo, že mu členské státy budou systematicky oznamovat konečné výsledky případů podvodů nahlášených vnitrostátním orgánům.

Komise též stanovila tři hlavní složky iniciativy, které by měly být podporovány budoucí otevřenou veřejnou konzultací a které jsou předmětem této zelené knihy.

- **Potřeba strukturovanějšího rámce pro činnost zástupců zájmových skupin (lobbisty)**

  Při kontaktech se zástupci zájmových skupin byla vždy zásadním pravidlem Komise otevřenost. V posledních letech Komise posílila a dále rozvinula svou politiku účasti organizací občanské společnosti a dalších zainteresovaných subjektů, především přijetím „Bílé knihy o evropské správě věcí veřejných“ a „Obecných zásad a minimálních standardů pro konzultace zúčastněných stran“[3].

[3] KOM(2002) 704.

Komise zároveň zdůraznila zásadu, že *„lepší zapojení znamená větší odpovědnost“*[4]. Vztahy mezi Komisí a zástupci zájmových skupin musí podléhat vnější kontrole. Má se tedy za to, že je načase přezkoumat rámec pro činnosti zástupců zájmových skupin a hledat názory na potřebnost nových iniciativ.

- **Zpětná vazba k minimálním standardům Komise pro konzultace**

  Standardy Komise pro konzultace přispívají k zajištění transparentního vzájemného působení mezi zástupci zájmových skupin a Komisí. Standardy se používají již tři roky.

  Komise by ráda doplnila svou vlastní interní kontrolu používání standardů vnější zpětnou vazbou.

- **Povinné zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků EU spravovaných ve sdíleném řízení.**

  Byla vznesena otázka, zda by navíc k výše uvedenému internetovému portálu měly mít členské státy právní povinnost zveřejňovat příjemce finančních prostředků spravovaných ve sdíleném řízení.

Zúčastněné strany se vyzývají, aby předložily svá stanoviska k těmto tématům a zodpověděly dotazy ke všem otázkám uvedeným v jednotlivých kapitolách.

Konzultace budou zahájeny 3. května a ukončeny 31. srpna 2006.

Příspěvky mají být Komisi zasílány přes internetové stránky k tomuto účelu zřízené, kde lze o procesu konzultací nalézt další informace. Komise bude také zainteresované subjekty konzultovat prostřednictvím svých zastoupení v členských státech.

Všechny příspěvky budou zveřejněny na internetových stránkách.

II. TRANSPARENTNOST A ZASTUPOVÁNÍ ZÁJMOVÝCH SKUPIN (LOBBOVÁNÍ)

1. Definice a základní rámec

Pro účely této zelené knihy znamená „lobbování“ veškeré činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů.

V souladu s tím jsou „lobbisté“ definováni jako osoby, které takovou činnost vykonávají, pracují v různých organizacích jako jsou například poradenské společnosti pro veřejné záležitosti, právnické kanceláře, nevládní organizace, expertní skupiny typu „*think tank*“, podnikové lobbistické jednotky („*in-house representatives*“) nebo obchodní sdružení.

Aby byla diskuze o tom, jaký rámec dát lobbování na úrovni EU, smysluplná, je zapotřebí vymezit základní rámec, v němž mají být vztahy mezi orgány EU a lobbisty vytvořeny. Komise považuje za podstatné tyto prvky:

---

[4] Bílá kniha Evropské komise o evropské správě věcí veřejných.

1. Lobbování je legitimní součástí demokratického systému, bez ohledu na to, zda jej provádějí jednotliví občané či společnosti, organizace občanské společnosti a další zájmové skupiny nebo společnosti jednající v zastoupení třetích stran (odborníci na veřejné záležitosti, expertní skupiny typu „*think tank*“ a právníci).

2. Lobbisté mohou pomoci upozornit evropské orgány na důležité problémy. V některých případech Společenství nabízí finanční podporu pro zajištění účinného vyjádření názorů určité zájmové skupiny na evropské úrovni (např. zájmy spotřebitelů, postižených občanů, zájmy v oblasti ochrany životního prostředí, atd.).

3. Zároveň by neměl být na evropské orgány vyvíjen přehnaný tlak nepřiměřeným lobbováním.

4. Když se lobbistické skupiny snaží přispět k rozvoji politiky EU, musí být široké veřejnosti jasné, jaký přínos to pro evropské orgány má. Musí být také zřejmé, koho zastupují, jaké je jejich poslání a odkud čerpají finanční prostředky.

5. Z povinnosti evropských orgánů stanovovat a zajišťovat „obecný zájem Společenství“[5] vyplývá také jejich právo činit vnitřní uvážení bez zásahů vnějších zájmů.

6. Opatření na poli transparentnosti musejí být účinná a přiměřená.

2. Oblasti možných problémů

Sdělovací prostředky, akademické obce a zástupci zájmových skupin vyslovili své obavy ohledně postupů lobbování, u nichž se má za to, že přesahují legitimní zastupování zájmových skupin. To se nevztahuje pouze na postupy, které jsou evidentně protiprávní (podvod a korupce), ale i na další nekorektní způsoby lobbování, které zneužívají politiku otevřenosti orgánů EU nebo jsou očividně zavádějící.

V této souvislosti jsou často citovány následující případy:

- Orgánům EU jsou předkládány zkreslené informace o možných hospodářských, sociálních nebo environmentálních dopadech předloh návrhů právních předpisů.

- Moderní komunikační techniky (internet a e-mail) umožňují snadné organizování hromadných kampaní pro určitou kauzu nebo proti ní, aniž by orgány EU byly schopny ověřit, do jaké míry takové kampaně odrážejí skutečné zájmy občanů EU.

- Někdy je zpochybňována legitimita zastupování zájmových skupin evropskými nevládními organizacemi, protože některé nevládní organizace pravděpodobně závisejí na finanční podpoře z rozpočtu EU a zároveň i na politické a finanční podpoře svých členů.

- Podle mnoha nevládních organizací naopak neexistuje v lobbování žádná rovnost, protože podnikový sektor může do lobbování investovat více finančních zdrojů.

- Obecně řečeno, kritizuje se nedostatek informací o lobbistech, kteří působí v EU, stejně jako o finančních zdrojích, jimiž disponují.

---

[5] Viz článek 213 Smlouvy o ES.

3. Stávající opatření a možnosti

Stávající politika Komise ohledně transparentnosti v lobbování je založena na dvou různých kategoriích opatření. Na jedné straně stojí informace o vztazích mezi zástupci zájmových skupin a Komisí poskytované široké veřejnosti, aby se umožnila vnější kontrola. Na druhé straně existují pravidla čestnosti, která upravují řádné chování osob, které lobbují, i osob, u nichž je lobbováno.

3.1. Vnější kontrola

Vnější kontrola může odrazovat od nevhodných forem lobbování. Opatření pro transparentnost mohou poskytnout informace o tom, kdo je do činnosti lobbování zapojen, a jaké postupy při lobbování v evropských orgánech používá.

Evropská komise má kontakty s širokým spektrem zainteresovaných subjektů, odborníků a lobbistů. Tato kapitola se týká účasti zástupců zájmových skupin v procesech veřejných konzultací.

V této oblasti má již Komise osvědčenou politiku transparentnosti, která je stanovena v *Obecných zásadách a minimálních standardech pro konzultace zúčastněných stran*.

Minimální standardy vyžadují, aby byly příspěvky účastníků k veřejným konzultacím zveřejňovány na internetu (viz též kapitola III). Standardy pro konzultace také obsahují požadavky na transparentnost podle povahy zájmových skupin.

Obecné zásady a minimální standardy pro konzultace

„Když se organizace snaží přispět k rozvoji politik EU, jsou otevřenost a odpovědnost důležitými zásadami pro jejich chování. Musí být zřejmé:

- jaké zájmy zastupují,
- rozsah jejich zastoupení.

Zúčastněné strany, které chtějí předložit připomínky k návrhům Komise, musejí být tedy připraveny poskytnout Komisi a široké veřejnosti výše uvedené informace. Tyto informace by měly být zpřístupněny prostřednictvím databáze CONECCS (pokud k nim mají organizace přístup a chtějí být do databáze dobrovolně zařazeny) nebo jiných prostředků, např. zvláštních informačních listů. Nejsou-li tyto informace poskytnuty, podání se považují za příspěvky jednotlivců“[6].

CONECCS[7] je dobrovolnou databází Komise pro evropské „organizace občanské společnosti“.„Organizace občanské společnosti“ je široký pojem a zahrnuje odbory a federace zaměstnavatelů, nevládní organizace, sdružení spotřebitelů, organizace zastupující sociální a hospodářské subjekty, charitativní organizace a komunitní organizace[8]. Databáze

---

6 KOM(2002) 704.

7 CONECCS – ***Con**sultation, the **E**uropean **C**ommission and **C**ivil **S**ociety* (Konzultace, Evropská komise a občanská společnost) http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

8 Komise z velké části využila definici používanou Evropským hospodářským a sociálním výborem (EHSV).

CONECCS tedy může být považována za databázi evropských zájmových (lobbistických) skupin.

CONNECS je využívána jako zdroj informací pro útvary Komise a širokou veřejnost. Neexistuje však žádný požadavek nebo pobídka pro organizace občanské společnosti, aby se zde zaregistrovaly. Stejně tak neexistuje žádný postih, pokud se organizace nezaregistrují.

Evropská komise neprovozuje ani systém akreditací, ani nevede povinný registr organizací, které s ní jednají.

Naproti tomu má Evropský parlament systém akreditací pro všechny subjekty, které potřebují k tomuto orgánu častý přístup (definovaný jako pět a více dní za rok). Tento systém umožňuje fyzický přístup do Parlamentu. Kvestoři vydávají zvláštní průkazy, které platí jeden rok. Na průkazu je uvedeno jméno držitele, název společnosti, pro kterou držitel průkazu pracuje, a organizace, kterou držitel zastupuje. Na internetových stránkách Evropského parlamentu je zveřejněn rejstřík akreditovaných lobbistů. Jde o prostý jmenný abecední seznam držitelů průkazů a organizací, které zastupují. Neuvádí se zde zájmy, pro něž daná osoba lobbuje.

V rámci EU je v současnosti[9] jediným parlamentem, který přijal zvláštní a formální pravidla pro registraci lobbistů, německý *Bundestag*. Každý rok se vytváří seznam všech skupin, které chtějí vyjádřit své názory nebo je obhajovat. Zájmové skupiny musejí při registraci předložit tyto údaje: název a sídlo, složení představenstva a správní rady, sféru zájmů, počet členů, jména svých zástupců a adresu kanceláře. Nepožadují se žádné finanční údaje. Registr je k dispozici na internetu.

Lobbisté v zásadě nemohou být slyšeni v parlamentních výborech ani jim nemůže být vydán průkaz ke vstupu do budov parlamentu, pokud nejsou uvedeni v registru. *Bundestag* však může také přizvat organizace, které v registru uvedeny nejsou, aby předložily informace *ad hoc*.

Některé země, které nejsou členy EU (USA a Kanada) zavedly povinnou registraci lobbistů, tzn., že společnostem pro styk s veřejností a lobbistickým skupinám je uložena povinnost uvést seznam svých klientů, oblasti, jimiž se zabývají, a částky, které jim každý klient za splnění úkolu zaplatil. Lobbisté také musejí předkládat pravidelné zprávy. Údaje jsou veřejně přístupné na internetu.

Posílení vnější kontroly

Při hledání způsobu, jak posílit vnější kontrolu lobbistických činností, lze zvažovat několik možností. Evropské komisi se jeví jako nejvhodnější možnost předkládat podrobnější informace o tom, kdo přispěl k vývoji určité politiky nebo právního rámce, a vytvořit systém registrací založený na pobídkách.

Lepší informovanost

Zaprvé by měl být kladen důraz na jednotné uplatňování stávajících pravidel na poli otevřených veřejných konzultací. To znamená, že Komise zajistí, aby u těchto druhů konzultací bylo po zájmových skupinách systematicky vyžadováno, aby poskytovaly informace o svých cílech, zdrojích financování a zájmech, které zastupují.

---

[9] Povinný systém se v současnosti zvažuje v některých nových členských státech EU.

Uplatňování těchto stávajících požadavků na transparentnost by mohlo být zlepšeno vývojem elektronického nástroje (dotazníku), který by Komisi umožnil shromažďovat o účastnících internetových otevřených veřejných konzultací více informací.

Šablona takového nástroje by mohla sloužit pro internetové konzultace všech útvarů Komise.

Registrace – dobrovolný systém s pobídkami k registraci

Komise by mohla vyvinout a řídit dobrovolný internetový registrační systém pro všechny zájmové skupiny a lobbisty, kteří by chtěli být konzultováni ohledně iniciativ EU. Skupiny a lobbisté, kteří o sobě zaregistrovali určité informace, by měli možnost uvést své zvláštní zájmy, a na oplátku by byli upozorňováni na konzultace v těchto specifických oblastech. V důsledku toho by pak Komise automaticky upozorňovala pouze zaregistrované lobbisty. Aby mohli být žadatelé zaregistrováni, museli by poskytnout informace o tom, koho zastupují, jaké mají poslání a jak jsou financováni. Žadatelé by se také museli zavázat, že budou dodržovat kodex chování (viz oddíl 3.2.), který by byl vynucován důvěryhodným a transparentním způsobem. Ve vztahu k široké veřejnosti by registr představoval obecný přehled skupin lobbujících u Komise, který by byl otevřený veřejné kontrole.

3.2. Pravidla čestnosti: kodex chování lobbistů

Spolu s vnější kontrolou kontaktů s lobbisty jsou dalším zásadním příspěvkem k transparentnosti pravidla čestnosti.

Současná situace

Tradiční pojetí etického chování na evropské úrovni uvaluje břímě odpovědnosti na samotné zástupce evropských orgánů a nestanovuje žádná dodatečná právně závazná pravidla chování lobbistů. Členové Komise a zaměstnanci evropských orgánů jsou vázáni přísnými pravidly, která zaručují jejich nestrannost. Příslušná ustanovení jsou obsažena ve Smlouvě o založení Evropských společenství a ve služebních řádech (viz příloha).

Tato pravidla jsou vynucována zvláštními mechanismy sledování a postihů.

Komise zastává názor, že dobrovolné kodexy chování lobbistů mohou sehrát užitečnou podpůrnou roli. Komise dosud volila v této oblasti samoregulační přístup. Ve sdělení z roku 1992 o zvláštních zájmových skupinách byli lobbisté vyzváni, aby na základě minimálních kritérií navržených Komisí přijali své vlastní kodexy chování. Toto jsou hlavní rysy těchto kritérií:

- Lobbisté by měli jednat čestně a vždy by měli přiznat zájmy, které zastupují.
- Neměli by šířit zavádějící informace.
- Neměli by za získání informací nebo přednostního zacházení nabízet žádné výhody.

Výsledkem toho, že Komise podporovala systém samoregulace, je, že různé zastřešující organizace subjektů činných v evropských veřejných záležitostech (poradců a poradenských agentur) přijaly dobrovolné kodexy chování. Ty se zakládají na minimálních standardech, jež navrhla Komise, a jsou jim velmi podobné i laděním a obsahem. V roce 2005 doplnily organizace své kodexy o mechanismus vnitřních postihů, které sahají od výtek až po vyloučení na dobu určitou či neurčitou.

V souvislosti s těmito dobrovolnými kodexy chování nebyl dosud hlášen žádný případ nesprávného chování. Je též důležité poznamenat, že se těchto kodexů drží pouze poradci. Ani lobbisté, kteří jsou stálými zaměstnanci zájmových skupin, ani žádné jiné skupiny zástupců zájmových skupin, které se lobbováním zabývají jen příležitostně (např. právnické kanceláře a poradní skupiny typu „*think tank*"), do působnosti těchto dobrovolných kodexů chování nespadají. V porovnání s celkovým prostředím lobbování v Bruselu je tedy pokrytí dobrovolnými kodexy omezené. Protože se současný systém navíc spoléhá na sebekázeň, zdá se nutné konsolidovat stávající kodexy a zavést společný systém donucování a postihů, kterému budou všichni důvěřovat. Mohl by zahrnovat společný kodex chování použitelný na všechny lobbisty, který by byl sledován zvláštními zastřešujícími organizacemi a možná by také byl spojený se systémem registrace, který by spravovala Komise. Rovněž se navrhovalo, že by orgány EU měly být ochotné ukládat formální sankce vůči lobbistům, kteří by kodex chování porušili.

Evropský parlament má povinný kodex chování[10] pro všechny žadatele o akreditaci (viz výše). Jakékoli porušení tohoto kodexu může vést ke zrušení akreditace, tzn. ke zrušení možnosti fyzického přístupu do budov Evropského parlamentu.

V členských státech EU v současné době povinné kodexy chování neexistují[11]. Zdá se, že Kanada je jedinou nečlenskou zemí EU, která takový systém používá. Pokud jde o podstatu, vztahuje se kanadský kodex na stejná minimální kritéria, jaká pro dobrovolné kodexy navrhla Komise. Kanadské právo stanoví, že pokud má „registrátor lobbistů" důvodné podezření, že došlo k porušení kodexu chování lobbistů, musí porušení prošetřit a podat o něm zprávu parlamentu. Výsledky takových šetření jsou veřejně přístupné (v letech 2003–2004 byly vyšetřovány čtyři stížnosti a všechny byly shledány neopodstatněnými). Porušení tohoto zákona může vést k trestu odnětí svobody nebo k peněžité pokutě až do výše 66 000 EUR.

Cesta vpřed

V této souvislosti se Komise domnívá, že je zapotřebí větší transparentnost lobbování. Má za to, že důvěryhodný systém by měl obsahovat:

– dobrovolný systém registrace, vedený Komisí, s jasnými pobídkami pro lobbisty, aby se zaregistrovali. Pobídky by zahrnovaly automatické upozorňování na konzultace v oblastech, které lobbisty zajímají;

– obecný kodex chování pro všechny lobbisty, nebo alespoň obecné minimální požadavky. Kodex, který by vytvořily samy lobbující subjekty a kterým by se eventuálně konsolidovaly a vylepšily stávající kodexy;

– systém sledování a postihů, který by se použil v případě nesprávné registrace a/nebo porušení kodexu chování.

Komise se nedomnívá, že by vhodnou volbou byl systém povinné registrace. Jako vhodnější se jeví posílení systému samoregulace. Přesto by však mělo být po určité době přezkoumáno, zda samoregulace funguje. Pokud by nefungovala, mohlo by se uvažovat o systému povinných opatření – o povinném kodexu chování a o povinné registraci.

---

[10] Článek 3 přílohy IX jednacího řádu Evropského parlamentu.

[11] Zavedení povinných kodexů je zvažováno v Maďarsku a na Slovensku.

Otázky:

- *Souhlasíte s tím, že by měly být podniknuty kroky pro větší transparentnost v lobbování?*
- *Souhlasíte s tím, že by se lobbisté, kteří chtějí být orgány EU automaticky upozorňováni na konzultace, měli zaregistrovat a předkládat informace i o svých cílech, finanční situaci a o zájmech, jež zastupují? Souhlasíte s tím, že by tyto informace měly být zpřístupněny široké veřejnosti? Kdo by podle vás měl takový registr spravovat?*
- *Souhlasíte s konsolidací stávajících kodexů chování do souboru společných minimálních požadavků? Kdo by podle vás měl takový kodex vytvořit?*
- *Souhlasíte s tím, že je pro dohled nad dodržováním pravidel zapotřebí nová, případně i vnější, organizace a že by za jakékoli porušení kodexu měla být uložena sankce?*

III. ZPĚTNÁ VAZBA K POUŽÍVÁNÍ MINIMÁLNÍCH STANDARDŮ PRO KONZULTACE

Široké konzultace umožňují, aby se zúčastněné strany zapojily do procesu tvorby politik. Jsou důležitým nástrojem pro zlepšení kvality legislativních návrhů Komise. *Minimální standardy* Komise jsou klíčovou součástí akčního plánu *Zlepšení tvorby právních předpisů*, jehož hlavním cílem je zlepšit kvalitu právních předpisů EU.

Komise přijala Sdělení o *minimálních standardech pro konzultace* v prosinci 2002[12]. Cílem bylo vytvořit transparentní a jednotný obecný rámec pro konzultace, který by byl zároveň natolik pružný, aby útvarům Komise umožnil přizpůsobit způsoby konzultací k jednotlivým oblastem politik. Obecným odůvodněním jeho existence bylo zajistit, aby byly zúčastněné strany náležitě vyslyšeny v procesu tvorby politik Komise.

Minimální standardy se týkají konzultací k významným návrhům politik Komise, u nichž je nutné hodnocení dopadů; tyto návrhy jsou vymezeny v každoročním pracovním plánu Komise[13]. Minimální standardy se rovněž použijí na konzultace k zeleným knihám.[14] Útvary Komise jsou povzbuzovány, aby tyto standardy uplatňovaly i při jiných konzultacích. Některé nástroje konzultací jsou však z minimálních standardů vyňaty. Patří mezi ně rozhodnutí učiněná v postupu formálních konzultací členských států (tj. postupy projednávání ve výborech), konzultace podle tzv. *sociálního dialogu* (články 137 až 139 Smlouvy o ES) a konzultace vyžadované podle mezinárodních dohod. Obecné zásady a minimální standardy nejsou právně závazné.

Sdělení definuje „**konzultace**“ jako postupy, jejichž prostřednictvím si Komise přeje před vydáním svého rozhodnutí zapojit zúčastněné strany do tvorby politik. „**Zúčastněné strany**“ jsou všechny subjekty, které se chtějí zúčastnit konzultací vedených Komisí, ať se jedná o organizace nebo o soukromé osoby.

---

12 KOM(2002) 704.

13 Internetová stránka„ pracovního programu“ http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm; internetová stránka„ hodnocení dopadu“ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

14 Zelené knihy: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

Minimální standardy jsou v platnosti od počátku roku 2003. Od té doby až do konce roku 2005 Komise dokončila více než sto hlavních návrhů[15], na které použila minimální standardy. Komise navíc v průběhu těchto tří let zveřejnila 26 zelených knih[16], na které rovněž použila tyto standardy.

Obecné hodnocení za toto období ukazuje, že celkově jsou standardy dodržovány. Ve zprávách o zlepšení tvorby právních předpisů[17] se uvádí, že útvary Komise správně používaly většinu minimálních standardů. Zejména je pro zveřejňování nových konzultací otevřených pro veřejnost široce využíváno jednotné přístupové místo pro konzultace, internetový portál Váš hlas v Evropě (*Your Voice in Europe*)[18]. Zdá se, že minimální lhůty pro odpovědi byly ve většině případů dodrženy. Předkládání zpráv o procesech konzultací a o výsledcích zpráv o hodnocení dopadu se provádělo transparentně. Příspěvky k otevřeným veřejným konzultacím však nebyly ve všech případech zveřejněny na internetu. V některých případech také neexistovala dostatečná zpětná vazba o tom, jak byly či nebyly připomínky obdržené při konzultacích zohledněny v konečném návrhu politiky předloženém Komisí.

Je důležité, aby Komise vyžadovala zpětnou vazbu od účastníků konzultací – od zúčastněných stran, které mají přímou zkušenost s konzultacemi a používáním standardů pro konzultace, přičemž se nesmí zapomenout, že se tyto standardy používají pouze (i) na hlavní návrhy politik, u nichž se požaduje hodnocení dopadu, a (ii) na zelené knihy. Tato zpětná vazba umožní Komisi stanovit oblasti možného vylepšení používání těchto standardů a zvážit další možné kroky pro zvýšení jejich používání.

Otázky:

Používala podle vašeho názoru Komise obecné zásady a minimální standardy pro konzultace uspokojivě? Můžete odpovědět pro jednotlivé standardy zvlášť (pro přehlednost jsou uvedeny v příloze 2).

Odpověď prosím zdůvodněte a případně uveďte příklady.

IV. ZVEŘEJŇOVÁNÍ PŘÍJEMCŮ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ SPOLEČENSTVÍ

Evropská komise je odhodlána zvyšovat povědomí o využívání finančních prostředků EU především tím, že bude lépe vysvětlovat, co Evropa dělá a proč je to důležité. Komise je odpovědná za plnění rozpočtu EU. Je odpovědná daňovým poplatníkům a má za to, že je ve veřejném zájmu, aby poskytovala informace o tom, jak se finanční prostředky EU vynakládají.

---

15 Tyto návrhy jsou k dispozici na internetových stránkách hodnocení dopadu: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

16 Zelené knihy jsou k dispozici na těchto internetových stránkách: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

17 Zprávy o zlepšení tvorby právních předpisů podávají informace o používání minimálních standardů pro konzultace: zpráva za rok 2003 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf. zpráva za rok 2004 na adrese http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf a příloha na adrese http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

18 http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

Ačkoli moderní hromadné sdělovací prostředky nabízejí nebývalé možnosti přístupu veřejnosti k informacím, mají evropští občané bohužel pocit, že Evropskou unii znají poměrně málo. Zároveň očekávají větší transparentnost veřejných orgánů. Jako v jiných oblastech života, i zde občané stále více očekávají, že budou mít přístup k požadované informaci „na vyžádání“ v uživatelsky vstřícné podobě. EU chce být jako motor změny a modernosti v popředí tohoto vývoje.

Příprava informací pro zveřejnění je často spojena s dodatečnou administrativní zátěží. Komise se domnívá, že jde o nezbytnou investici do podpory zveřejňování.

Komise již poskytuje informace u těch politik financovaných EU, které centrálně a přímo spravuje, a učinila závazek, že je bude poskytovat způsobem, který bude pro uživatele vstřícnější. Většinu rozpočtu EU však Komise nevynakládá centrálně a přímo sama, ale ve spolupráci s členskými státy (v tzv. „sdíleném řízení“). Společná zemědělská a rybářská politika, strukturální fondy, Fond soudržnosti a Evropský fond pro uprchlíky jsou spravovány v tomto režimu sdíleného řízení. Dohromady tyto politiky řízené ve spolupráci s orgány členských států představují přibližně 75,7 % rozpočtu EU, tj. 86,6 miliard EUR ročně.

Je důležité mít na paměti, že se význam pojmu „příjemce“ u jednotlivých politik výrazně liší; může označovat jednotlivé zemědělce, rybáře apod., ale i nevládní organizace, poskytovatele odborné přípravy nebo ministerstva členských států, která zahajují nebo provádějí určité akce.

Poskytování informací o příjemcích finančních prostředků vynaložených ve spolupráci s členskými státy spočívá v rukou členských států a zveřejňování informací je na jejich uvážení. Míra poskytování informací veřejnosti se významně liší.

Jelikož v EU neexistuje všeobecná povinnost, je přirozeně obtížné vytvořit úplný obraz přesné situace u každého programu nebo projektu v každém členském státě. Například u společné zemědělské politiky jsou v současnosti informace o příjemcích poskytovány v jedenácti členských státech (Belgie, Dánsko, Estonsko, Francie, Irsko, Nizozemsko, Portugalsko, Slovinsko, Spojené království Španělsko a Švédsko)[19], ovšem míra zpřístupněných informací a postupy pro jejich poskytnutí se výrazně liší (od úplného a přímého přístupu až po omezený přístup na vyžádání). U strukturálních fondů shromažďují základní údaje o příjemcích členské státy, ale údaje nejsou centralizovány ani zpřístupňovány veřejnosti. Informace o příjemcích z Finančního nástroje pro orientaci rybolovu jsou zpřístupněny v některých členských státech (např. on-line informace v Dánsku, Irsku, Litvě, Španělsku a Švédsku).

Občané se s žádostí o informace ohledně využívání rozpočtu EU příjemci obracejí na Evropskou komisi v případech, kdy tyto informace nejsou zveřejněny na regionální nebo vnitrostátní úrovni. To staví Komisi do složité situace, jelikož buď tyto informace nemá, nebo je není oprávněna poskytnout bez předchozího souhlasu dotyčného členského státu. Stávající právní rámec Komisi výslovně zakazuje zveřejňovat informace o příjemcích.

Navíc se restriktivní přístup některých členských států ke zveřejňování často zakládá na požadavcích vnitrostátního práva nebo na praxi při ochraně údajů, které mají v jednotlivých zemích různou působnost nad rámec minimálních požadavků stanovených

[19] Viz například informace přístupné na adrese: http://www.farmsubsidy.org/60.html.

na úrovni EU[20] a jsou často určovány různými národními tradicemi a kulturním vnímáním a citlivostí.

Jakákoli jednotná obecná povinnost členských států by se tedy musela zakládat na novém právním rámci EU, který by musel být přímo použitelný ve všech členských státech, aby se zajistil shodný přístup ke všem příjemcům finančních prostředků EU.

Otázky:

– *Souhlasíte s tím, že je žádoucí, aby byla pro členské státy zavedena na úrovni Společenství povinnost zpřístupňovat informace o příjemcích finančních prostředků EU spravovaných ve sdíleném řízení ?*

– Pokud ano, jaké informace by měly být požadovány na vnitrostátní úrovni? Jaký by byl nejlepší prostředek pro zpřístupnění těchto informací (míra požadovaných informací v jakém období, upřednostňovaný prostředek zveřejnění)?

[20] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úřední věstník L 281, 23.11.1995, s. 31).

Příloha 1

Čestnost: Smlouva o ES a služební řád

Čl. 213 odst. 2 Smlouvy o ES

„Členové Komise vykonávají svou funkci zcela nezávisle v obecném zájmu Společenství

Při plnění svých úkolů nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu. Zdrží se jakéhokoliv jednání neslučitelného s povahou své funkce. […]

Během funkčního období nesmějí členové Komise vykonávat žádnou jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou profesionální činnost. Při svém nástupu se slavnostně zavazují dodržovat během výkonu své funkce i po jeho ukončení povinnosti vyplývající z jejich postavení, zejména povinnost čestného a zdrženlivého jednání při přijímání některých funkcí nebo některých výhod po uplynutí funkčního období.“

Služební řád

Článek 11: *„Úředník plní své služební povinnosti a řídí se výhradně zájmy Společenství; nežádá ani nepřijímá pokyny […] organizace nebo osoby mimo jeho orgán. Vykonává služební povinnosti, které mu byly uloženy, objektivně, nestranně […].“*

Článek 16: „*Po odchodu z činné služby je úředník nadále povinen chovat se čestně a uvážlivě, pokud jde o přijímání některých funkcí nebo výhod.*

Úředníci, kteří hodlají do dvou let po opuštění služby vykonávat pracovní činnost, výdělečnou či nikoli, jsou povinni informovat svůj služební orgán. Pokud uvedená činnost souvisí s prací, kterou úředník vykonával v průběhu posledních tří let služby, a pokud by uvedená činnost mohla vést ke konfliktu s oprávněnými zájmy orgánu, může orgán oprávněný ke jmenování […] úředníkovi takovou činnost zakázat nebo vydat souhlas za určitých podmínek, které považuje za přiměřené.“

Příloha 2

Obecné zásady a minimální standardy podrobně[21]

Obecnými zásadami pro konzultace jsou účast, otevřenost, odpovědnost, účinnost a soudržnost. Tím se v praxi zajišťuje široký rozsah konzultací Komise, a že konzultační proces je transparentní, účinný a koherentní.

Pět **minimálních standardů** se zaměřuje na různá hlediska postupu konzultací:

A. Jasná náplň postupu konzultace

„Veškerá komunikace týkající se konzultací by měla být jasná a přesná a měla by pro zjednodušení odpovědí zahrnovat veškeré potřebné informace."

B. Cílové skupiny konzultací

„Při definování cílových skupin v postupu konzultací by Komise měla zajistit, aby příslušné zúčastněné strany měly možnost vyjádřit svůj názor."

C. Zveřejňování

„Komise by měla zajistit přiměřenou propagaci zvyšující povědomí a přizpůsobit své komunikační kanály, aby vyhovovaly potřebám cílových uživatelů. Aniž by tím byly vyloučeny ostatní komunikační nástroje, měly by být veřejné konzultace zveřejňovány na internetu a oznamovány na „jednotném přístupovém místě"[22].

D. Lhůty pro účast

„Komise by měla poskytovat dostatek času pro plánování a odpovědi na výzvy a pro písemné příspěvky. Komise by se měla snažit poskytnout alespoň 8 týdnů na obdržení odpovědí na písemné veřejné konzultace a 20 pracovních dnů na oznámení o zasedání."

E. Potvrzení a zpětná vazba

„Přijetí příspěvku by mělo být potvrzeno. Výsledky otevřených veřejných konzultací by měly být k dispozici na internetových stránkách propojených s jednotným přístupovým místem. […] Příspěvky k otevřeným veřejným konzultacím budou zveřejněny na jednotném přístupovém místě. Také výsledky dalších forem konzultací by měly v co nejvyšší míře

---

21 Pro celkový obsah zásad a standardů viz KOM(2002) 704, kapitola V. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

22 Jako jednotné přístupové místo Komise pro konzultace byl následně zřízen portál „Váš hlas v Evropě" (*Your Voice in Europe,* http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm). Skládá se ze dvou částí: na internetové stránce mají útvary Komise možnost propagovat konzultace. Většina konzultací je uvedena pouze na stránkách podle jednotlivých činností politik, které vedou příslušné útvary Komise a které jsou propojeny s jednotným přístupovým místem.

podléhat veřejné kontrole na jednotném přístupovém místě na internetu. Komise poskytne reagujícím stranám a široké veřejnosti přiměřenou zpětnou vazbu“[23].

[23] Zpětná vazba by měla být poskytována v důvodové zprávě návrhů právních předpisů, ve sděleních následujících po procesu konzultace a ve zprávách o hodnocení dopadů. Ohledně dokumentů z let 2003–2005 viz internetové stránky „hodnocení dopadu“: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.