EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 19.11.2019
COM(2019) 553 final

NOTE
This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under COM(2019) 553 final/3 of 18.11.2019

STANOVISKO KOMISE

k návrhu nařízení Evropského parlamentu, kterým se stanoví pravidla a obecné podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv (statutu evropského veřejného ochránce práv) a zrušuje rozhodnutí 94/262/ESUO, ES, Euratom

STANOVISKO KOMISE

k návrhu nařízení Evropského parlamentu, kterým se stanoví pravidla a obecné podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv (statutu evropského veřejného ochránce práv) a zrušuje rozhodnutí 94/262/ESUO, ES, Euratom

Dne 25. března 2019 zaslal Evropský parlament v souladu s čl. 228 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) Evropské komisi dopis se žádostí o stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu, kterým se stanoví pravidla a obecné podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv (statutu evropského veřejného ochránce práv) a zrušuje rozhodnutí 94/262/ESUO, ES, Euratom, přijatému na plenárním zasedání dne 12. února 2019.

Komise vítá návrh nařízení, které reviduje statut veřejného ochránce práv poprvé od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Mnoho navrhovaných změn konsoliduje stávající praxi nebo zavádí zlepšení. Komise však s některými změnami nesouhlasí a/nebo se chce vyjádřit k určitým aspektům (viz níže).

5. BOD ODŮVODNĚNÍ – DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE UPLATŇOVÁNÍ ROZSUDKŮ SOUDNÍHO DVORA

V 5. bodě odůvodnění návrhu nařízení se uvádí, že veřejný ochránce práv „má právo vydat doporučení, zjistí-li, že orgán, instituce nebo jiný subjekt Unie řádně neuplatňuje rozsudek soudu“.

Komise s tímto návrhem <u>nesouhlasí</u> z níže uvedených důvodů:

1) Ve Smlouvách EU neexistuje právní základ pro posouzení uplatňování rozsudku soudu veřejným ochráncem práv. Smlouvy obsahují komplexní systém opravných prostředků, které mají zajistit, aby orgány, instituce a jiné subjekty řádně uplatňovaly rozsudky soudu. V článku 266 SFEU je konkrétně stanoveno, že „orgán, instituce nebo jiný subjekt, jehož akt byl prohlášen za neplatný nebo jehož nečinnost byla prohlášena za odporující Smlouvám, je povinen přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora Evropské unie“. Orgán, instituce nebo jiný subjekt vynaloží veškeré úsilí ke splnění této povinnosti, která je základním kamenem soudního systému Unie. Komise připomíná, že není-li dotčená strana spokojena s přijatými opatřeními, může podat žalobu podle článku 263 SFEU, a v případě nečinnosti orgánu, instituce nebo jiného subjektu může dotčená strana za určitých podmínek jednat podle článku 265 SFEU. Dotčená strana může mimoto podat žalobu o náhradu škody podle článku 340 SFEU. Ačkoli veřejný ochránce práv může tudíž při posuzování činnosti orgánu, instituce nebo jiného subjektu v průběhu šetření zohlednit rozsudek Soudního dvora, posouzení uplatňování rozsudků Soudního dvora jako takové překračuje jeho mandát.

2) Tento bod odůvodnění není slučitelný s čl. 228 odst. 1 druhým pododstavcem SFEU, podle něhož veřejný ochránce práv provádí šetření, „pokud tvrzené skutečnosti nejsou nebo nebyly předmětem soudního řízení“. Jak uvedl Soudní dvůr, zavedením institutu veřejného ochránce práv dala Smlouva občanům k dispozici za účelem ochrany jejich zájmů alternativní procesní prostředek k žalobě k soudu Unie a je zřejmé, že není

možné uplatnit současně dva opravné prostředky[1]. Tato situace se odráží v čl. 1 odst. 3 stávajícího statutu, v němž se jednoznačně uvádí, že „veřejný ochránce práv nesmí zasahovat do žádného soudního řízení ani zpochybňovat důvodnost soudního rozhodnutí“, a v navrhovaném statutu je toto zachováno s upřesněním, že veřejný ochránce práv nesmí zpochybňovat příslušnost soudu k vydání rozsudku. Za účelem vydání doporučení orgánům, institucím a jiným subjektům v návaznosti na konkrétní rozsudek by veřejný ochránce práv musel podat výklad dotyčného rozsudku. To je však v pravomoci Soudního dvora. V případě pochybností o smyslu a dosahu některého rozsudku je Soudní dvůr příslušný podat jeho výklad na žádost kterékoli účastníka řízení nebo orgánu Unie, jestliže prokáží, že mají na věci oprávněný zájem (článek 43 Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie).

3) Podle čl. 228 odst. 1 SFEU není veřejný ochránce práv oprávněn provádět šetření týkající se případů nesprávného úředního postupu Soudního dvora „při výkonu jeho soudních pravomocí“. Navrhovaný bod odůvodnění by v určitém smyslu tento zákaz následně obešel tím, že by veřejnému ochránci práv umožňoval vykládat rozsudky a vyjadřovat se k jejich uplatňování, ačkoliv se jedná o výlučnou pravomoc soudů.

USTANOVENÍ ČL. 2 ODST. 2 – DODRŽOVÁNÍ PRAVIDEL NA OCHRANU ÚDAJŮ

V čl. 2 odst. 2 se vyžaduje, aby veřejný ochránce práv informoval orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie o stížnostech, přičemž dodržuje unijní normy v oblasti ochrany osobních údajů.

Komise s tímto návrhem souhlasí, neboť správně zdůrazňuje, že veřejný ochránce práv je vázán rovněž pravidly EU v oblasti ochrany údajů.

USTANOVENÍ ČL. 2 ODST. 4 – PRODLOUŽENÍ LHŮTY PRO PODÁNÍ STÍŽNOSTI

V čl. 2 odst. 4 je stanoveno, že „stížnost musí být podána do tří let ode dne, kdy se stěžovatel dozví o skutečnostech, kterých se stížnost týká, a musí jí předcházet vhodné administrativní kroky uplatněné u dotčených orgánů, institucí a jiných subjektů“.

Komise s tímto návrhem <u>nesouhlasí</u> z níže uvedených důvodů:

Zdá se, že stávající dvouletá lhůta nezpůsobuje žádné problémy a neexistuje konkrétní důvod pro prodloužení této lhůty o další rok. Čím více času navíc uplyne, tím je pro správní orgán řešení dané záležitosti obtížnější. Návrh proto není v zájmu správních orgánů ani občanů.

USTANOVENÍ ČL. 3 ODST. 8 – PRODLOUŽENÍ LHŮTY PRO VYDÁNÍ STANOVISKA KOMISE

V čl. 3 odst. 8 je uvedeno: „Pokud byl na základě šetření zjištěn nesprávný úřední postup, veřejný ochránce práv uvědomí dotčený orgán, instituci nebo jiný subjekt a případně podá doporučení. Takto informovaný orgán, instituce nebo jiný subjekt zašle veřejnému ochránci práv do tří měsíců detailní stanovisko. Veřejný ochránce práv může na základě odůvodněné žádosti dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu uvedenou lhůtu prodloužit, a to o nejvýše dva měsíce. Pokud dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt nepředloží odůvodněné stanovisko ve lhůtě tří měsíců nebo v prodloužené lhůtě, může veřejný ochránce práv uzavřít šetření bez tohoto stanoviska.“

[1] Rozsudek ve věci Lamberts v. evropský veřejný ochránce práv, T-209/00, EU:T:2002:94, body 65 a 66, jak bylo potvrzeno Evropským soudním dvorem v rozsudku o kasačním opravném prostředku ve věci C-234/02 P, EU:C:2004:174.

Komise s tímto návrhem souhlasí, neboť zohledňuje stávající praxi:

– Současným pravidlem je, že pokud veřejný ochránce práv vydá v souvislosti s rozhodnutím o nesprávném úředním postupu doporučení, musí Komise odpovědět do tří měsíců. Teoreticky nelze prodloužení povolit, v praxi však může být na žádost Komise lhůta obvykle dvakrát prodloužena o jeden měsíc. Navrhované znění tuto praxi zohledňuje.

– Stávající praxi zohledňuje rovněž ustanovení o tom, že se prodloužení lhůty musí zakládat na odůvodněné žádosti, a že pokud není stanovisko předloženo, může veřejný ochránce práv uzavřít šetření bez tohoto stanoviska.

NOVÁ USTANOVENÍ TÝKAJÍCÍ SE PŘÍPADŮ OBTĚŽOVÁNÍ (PSYCHICKÉHO A SEXUÁLNÍHO)

- V čl. 14 prvním pododstavci je stanoveno: „Veřejný ochránce práv posoudí zavedené postupy pro předcházení obtěžování a šikaně jakéhokoli druhu a povahy v rámci orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, jakož i postupy pro potrestání osob odpovědných za obtěžování a šikanu. Veřejný ochránce práv vypracuje vhodné závěry o tom, zda jsou tyto postupy v souladu se zásadami proporcionality, přiměřenosti a důrazných opatření a zda poskytují obětem účinnou ochranu a podporu."

- V čl. 14 druhém pododstavci se stanoví: „Veřejný ochránce práv včas přezkoumá, zda orgány, instituce a jiné subjekty Unie odpovídajícím způsobem řeší případy obtěžování a šikany jakéhokoli druhu a povahy tím, že řádně uplatňují postupy stanovené v souvislosti se stížnostmi v této oblasti. Veřejný ochránce práv vypracuje na toto téma příslušné závěry."

- V čl. 14 třetím pododstavci se stanoví: „Veřejný ochránce práv jmenuje v rámci sekretariátu osobu nebo vytvoří strukturu s odbornými znalostmi v oblasti obtěžování, která bude schopná včas posoudit, zda jsou případy obtěžování jakéhokoli druhu a povahy, včetně sexuálního obtěžování, uvnitř orgánů, institucí a jiných subjektů Unie vyřizovány odpovídajícím způsobem, a případně poskytovat poradenství jejich úředníkům a jiným zaměstnancům."

Komise s těmito návrhy <u>nesouhlasí</u> z níže uvedených důvodů:

1) Veřejný ochránce již některé z předpokládaných pravomocí má:

   – Veřejný ochránce práv již může provádět šetření na základě stížností nebo z vlastního podnětu. To postačuje k řešení případů nesprávného úředního postupu v jakékoli oblasti, včetně obtěžování a šikany. Ve statutu veřejného ochránce práv není tudíž třeba zavádět výslovná ustanovení o obtěžování a šikaně. Pro zavedení zvláštních ustanovení o obtěžování a šikaně ve statutu veřejného ochránce práv mimoto neexistuje právní základ, jelikož článek 228 SFEU ani služební řád EU (článek 12a) nestanoví zvláštní pravomoc veřejného ochránce práv v tomto ohledu. Pokud by normotvůrce chtěl udělit veřejnému ochránci práv takovéto pravomoci, začlenil by je do služebního řádu.

2) Ve služebním řádu již jsou obsažena ustanovení o obtěžování a šikaně a jejich důsledcích a je třeba vzít v úvahu jak služební řád, tak i příslušnou judikaturu vymezující tento pojem:

   – Znění předpokládá posouzení „postupů pro potrestání osob odpovědných za obtěžování a šikanu". Podle článku 86 služebního řádu se tyto

záležitosti projednávají v rámci disciplinárního řízení vedeného v souladu s přílohou IX služebního řádu. Jelikož orgány, instituce a jiné subjekty musí dodržovat postupy stanovené ve služebním řádu, není jasné, na co by se posouzení veřejného ochránce práv zaměřilo. I kdyby veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že postupy nejsou přiměřené, nepředstavovalo by to nesprávný úřední postup, neboť orgány, instituce a jiné subjekty pouze jednaly v souladu s legislativním aktem.

– Návrh nezohledňuje právní otázky spojené s článkem 12 služebního řádu, zejména bohatou judikaturu týkající se definice obtěžování. Zjištění obtěžování a šikany mají pro stěžovatele a domnělého obtěžovatele závažné důsledky. Musí být obsažena v rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkumu; doporučení nemůže podléhat právnímu přezkumu a není právně vymahatelné.

3) Vzhledem ke stávajícím ustanovením hrozí riziko překrývání a nežádoucích účinků:

– V Komisi může v případě, že existují důkazy *prima facie* („počátek dokazování“), Úřad Komise pro vyšetřování a disciplinární opatření (dále jen „úřad IDOC“) zahájit správní šetření týkající se údajného obtěžování a šikany. Ostatní orgány, instituce nebo jiné subjekty mají podobné postupy. Ustanovení v současném znění nevylučuje překrývání činnosti, zejména vzhledem k tomu, že navrhované ustanovení čl. 2 odst. 8 nevyžaduje, aby byla podána žádost nebo stížnost podle služebního řádu. Návrh by tudíž vedl ke zdvojení stávajících struktur v orgánech, institucích nebo jiných subjektech (viz zejména příručka postupů Komise a úloha *„důvěrných poradců“*). Rovněž výkonné agentury prostřednictvím dohody o úrovni služeb mezi nimi a Generálním ředitelstvím pro lidské zdroje postupují případy obtěžování a šikany úřadu IDOC.

– Navrhovaná změna by mohla mít mimoto negativní vedlejší účinek omezením přístupu zaměstnanců k opravným prostředkům podle služebního řádu. Pokud by zvolili možnost podat stížnost veřejnému ochránci práv, nemohli by se obrátit na Soudní dvůr podle čl. 91 odst. 2 služebního řádu. V článku 270 SFEU je totiž stanoveno, že „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat všechny spory mezi Unií a jejími zaměstnanci v mezích a za podmínek stanovených ve služebním řádu úředníků Unie a pracovním řádu ostatních zaměstnanců Unie“.

4) Některá z těchto ustanovení nespadají do působnosti veřejného ochránce práv:

– V čl. 228 odst. 1 SFEU se stanoví, že úkolem veřejného ochránce práv je prošetřit možné „případy nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie“. Pokud by orgán, instituce nebo jiný subjekt jednaly (či nejednaly) v rozporu s platnými správními předpisy, může to představovat nesprávný úřední postup, a tudíž spadat do mandátu veřejného ochránce práv. Tak tomu je však pouze tehdy, lze-li tvrzené skutečnosti přičíst orgánu, instituci nebo jinému subjektu, ať už proto, že jednaly způsobem, který způsobil, že tyto okolnosti nastaly, nebo že v dané věci nejednaly. To odpovídá stávajícímu ustanovení čl. 2 odst. 4 statutu veřejného ochránce práv, jehož znění se v tomto ohledu v návrhu nemění a který stanoví, že na veřejného ochránce práv se mohou občané

obrátit až poté, co v téže věci kontaktovali dotyčné orgány, instituce a jiné subjekty a obdrželi odpověď, se kterou nesouhlasí, nebo v přiměřené lhůtě neobdrželi žádnou odpověď.

– Mandát veřejného ochránce práv nezahrnuje trvalé posuzování politik a postupů obecně. Veřejný ochránce práv není orgánem pro trvalou kontrolu konkrétních činností orgánů, institucí nebo jiných subjektů či dohled nad nimi. Veřejný ochránce práv má horizontální pravomoci ve všech oblastech, v nichž jsou zjištěny případy nesprávného úředního postupu.

– Mandát a funkce veřejného ochránce práv stanovené v čl. 228 odst. 1 SFEU, což je obecný mandát, nikoli mandát specifický pro určité oblasti práva, jako je obtěžování a šikana, spočívají v prošetření případů nesprávného úředního postupu, a tudíž přezkoumávání stížností a provádění šetření, a nikoli v poskytování poradenství zaměstnancům ostatních orgánů. Poskytování poradenství ohledně konkrétního případu by ohrozilo nestrannost veřejného ochránce práv a jeho schopnost zachovat nezaujatý pohled na situaci: pokud by veřejný ochránce práv vydal některému zaměstnanci doporučení ve věci, která je prostřednictvím stížnosti následně postoupena veřejnému ochránci práv, mohl by čelit střetu zájmů.

– Návrh by vyvolal očekávání, která veřejný ochránce práv není schopen splnit, neboť orgán, instituce nebo jiný subjekt může přijmout účinná opatření pouze v rámci postupů zavedených služebním řádem, který stanoví práva a povinnosti zaměstnanců.

5) Existuje celkový problém, pokud jde o metodu a postup:

– Je obtížné si představit, jak by si veřejný ochránce práv mohl být vědom všech případů obtěžování a šikany, není-li na ně upozorněn prostřednictvím stížnosti. Zdá se, že ustanovení v současné podobě naznačuje, že by veřejný ochránce práv měl přezkoumat (případně z vlastního podnětu) všechny případy obtěžování a šikany (tj. nikoli pouze případy sexuálního obtěžování) projednávané kterýmkoli orgánem, institucí či jiným subjektem EU *„včas“*.

– Veřejný ochránce práv by měl doporučení vydávat vždy na základě šetření poté, co dotyčnému orgánu, instituci nebo jinému subjektu umožní podat připomínky. Doporučení nebo závěry mimo tyto postupy by opomíjely právo orgánu, instituce nebo jiného subjektu vyjádřit svá stanoviska a vycházely by z neúplných informací.

6) Nejsou jasná některá další ustanovení:

– vztahuje se ustanovení čl. 14 druhého pododstavce na všechny případy, nebo pouze na případy, kterými se orgány, instituce nebo jiné subjekty zabývají?

– co se rozumí *„závěry“* (čl. 14 první pododstavec)?

– co se rozumí zásadami *„přiměřenosti“,* a zejména *„důraznýchopatření“* (čl. 14 první pododstavec)?

NOVÁ USTANOVENÍ TÝKAJÍCÍ SE PŘÍPADŮ SEXUÁLNÍHO OBTĚŽOVÁNÍ

- V čl. 2 odst. 8 je stanoveno: „S výjimkou případů sexuálního obtěžování se veřejný ochránce práv může zabývat stížností, která se týká pracovních vztahů mezi orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie a jejich úředníky a ostatními zaměstnanci pouze tehdy, pokud již dotčená osoba vyčerpala veškeré možnosti vnitřních správních žádostí a stížností, zejména postupy uvedené v článku 90 služebního řádu Evropské unie a pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie, stanovené v nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68[2] („služební řád“), a pokud již uplynuly lhůty pro odpověď ze strany dotčených orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie.“

- Jak je uvedeno výše, v čl. 14 třetím pododstavci se uvádí, že „veřejný ochránce práv jmenuje v rámci sekretariátu osobu nebo vytvoří strukturu s odbornými znalostmi v oblasti obtěžování, která bude schopná včas posoudit, zda jsou případy obtěžování jakéhokoli druhu a povahy, včetně sexuálního obtěžování, uvnitř orgánů, institucí a jiných subjektů Unie vyřizovány odpovídajícím způsobem, a případně poskytovat poradenství jejich úředníkům a jiným zaměstnancům“.

  Komise s těmito návrhy <u>nesouhlasí</u> a doporučuje vypustit z čl. 2 odst. 8 slova „s výjimkou případů sexuálního obtěžování“, a to z níže uvedených důvodů:

  Ačkoliv se výše uvedené poznámky týkající se případů obtěžování a šikany vztahují i na sexuální obtěžování, Komise má zvláštní obavy, pokud jde o rozlišování této formy obtěžování, jak se předpokládá v návrhu nařízení:

  1) Navrhované nařízení (zejména čl. 2 odst. 8) se snaží rozšířit mandát veřejného ochránce práv nad rámec pravomocí zakotvených ve Smlouvách. Pokud by byla tato nová ustanovení přijata, nemuseli by v případech sexuálního obtěžování zaměstnanci již podat žádost podle článku 24 nebo podle čl. 90 odst. 1 služebního řádu ani stížnost podle čl. 90 odst. 2 před tím, než se obrátí na veřejného ochránce práv, což je stávající postup. Je však zřejmé, že pokud by stěžovatel nemusel nejprve vyčerpat vnitřní postupy, nebylo by možné považovat příslušný orgán, instituci nebo jiný subjekt za odpovědné za nepřijetí vhodných opatření, jelikož by neměly možnost se touto situací zabývat. Dokud nejsou orgán, instituce nebo jiný subjekt o situaci informovány a nezabývaly se jí, lze sexuální obtěžování přičíst pouze dotyčnému zaměstnanci. Orgán, instituce nebo jiný subjekt nemohou být odpovědné za nečinnost, pokud nebyly o situaci informovány a neměly možnost ji řešit.

  2) V souvislosti se stížností týkající se sexuálního obtěžování by stejně jako ve všech ostatních případech uvedených v návrhu ustanovení čl. 2 odst. 8 měly mít orgán, instituce nebo jiný subjekt možnost posoudit danou věc před případným postoupením veřejnému ochránci práv. Jak je uvedeno v 2. bodě odůvodnění a v čl. 2 odst. 1 návrhu, úlohou veřejného ochránce práv je přispět k odhalování nesprávného úředního postupu v činnosti orgánů, institucí a jiných subjektů Unie. Orgány, instituce nebo jiné subjekty by proto měly mít možnost posoudit a projednat daný případ, včetně případu sexuálního obtěžování, před tím, než veřejný ochránce práv přezkoumá, zda se jím zabývaly řádně a zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu.

  3) Návrh nebere v úvahu existenci široké škály nástrojů ve služebním řádu a dalších opatření přijatých orgány, institucemi a jinými subjekty v tomto rámci,

[2] Úř. věst. L 56, 4.3.1968, s. 1.

kupříkladu opatření Generálního ředitelství Komise pro lidské zdroje v boji proti sexuálnímu obtěžování (např. rozhodnutí Komise C(2006)1624/3 ze dne 26. dubna 2006).

4) Ačkoliv mezi psychickým a sexuálním obtěžováním existují zjevné rozdíly, v této souvislosti není vhodné mezi nimi rozlišovat. Článek 12 služebního řádu takovéto rozlišování neumožňuje, pokud jde o práva a povinnosti zaměstnanců, neboť obě formy obtěžování mohou být mimořádně škodlivé.

5) Body týkající se případů obtěžování a šikany (předchozí oddíl) se vztahují i na případy sexuálního obtěžování, zejména pokud jde o:

   1) potřebu zohlednit bohatou judikaturu týkající se definice obtěžování (bod 2);

   2) zdvojení stávajících struktur (bod 3);

   3) poskytování poradenství zaměstnancům (bod 4 druhá odrážka);

   4) vyvolání očekávání (bod 4 třetí odrážka).

- Článek 17 stanoví: „Veřejný ochránce práv přijme prováděcí ustanovení k tomuto nařízení. Tato ustanovení jsou v souladu s tímto nařízením a zahrnují alespoň ustanovení o: a) procesních právech stěžovatele a dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu; b) zajištění ochrany úředníků nebo jiných zaměstnanců oznamujících případy sexuálního obtěžování a případy porušení práva Unie v orgánech, institucích nebo jiných subjektech Unie, a to v souladu s článkem 22a služebního řádu („whistleblowing“); [...].“

  Komise s tímto návrhem nesouhlasí z níže uvedených důvodů:

  1) Písmeno b) by mělo být zrušeno, jelikož veřejný ochránce práv nemá s ohledem na sexuální obtěžování žádné zvláštní pravomoci a předtím by měly být vyčerpány správní postupy.

  2) Co se týká dodatečných procesních záruk v souvislosti se stížnostmi na sexuální obtěžování, služební řád nerozlišuje mezi různými druhy obtěžování. Zaměstnancům, kteří oznamují jakýkoli druh obtěžování a šikany, a nikoli pouze sexuální obtěžování, by proto měly být poskytnuty stejné záruky.

NOVÁ USTANOVENÍ TÝKAJÍCÍ SE WHISTLEBLOWINGU

- V čl. 5 prvním pododstavci první větě se stanoví: „Veřejný ochránce práv provádí pravidelné posouzení politik a přezkumy postupů zavedených v příslušných orgánech, institucích a jiných subjektech Unie v souladu s článkem 22a služebního řádu („whistleblowing“) a případně vydává konkrétní doporučení ke zlepšení s cílem zajistit úplnou ochranu úředníkům a jiným zaměstnancům, kteří oznamují skutečnosti v souladu s článkem 22a služebního řádu.“

  Komise s tímto návrhem nesouhlasí z níže uvedených důvodů:

  Veřejný ochránce práv není orgánem pro trvalou a pravidelnou kontrolu konkrétních činností ostatních orgánů, institucí nebo jiných subjektů či dohled nad nimi. Veřejný ochránce práv se může těmito otázkami zabývat na základě stížností nebo na základě svých pravomocí týkajících se zahájení šetření z vlastního podnětu, avšak pouze v

souvislosti s možnými případy nesprávného úředního postupu. Mandát veřejného ochránce práv nezahrnuje posuzování politik a postupů obecně.

- V čl. 5 prvním pododstavci druhé větě návrhu nařízení se stanoví: „Veřejný ochránce práv může na žádost důvěrně poskytnout informace, nezávislé poradenství a odborné pokyny úředníkům a jiným zaměstnancům týkající se řádného jednání, které je třeba vzít v úvahu v souvislosti se skutečnostmi uvedenými v článku 22a služebního řádu, včetně o oblasti působnosti příslušných ustanovení v unijních právních předpisech."

  V čl. 5 druhém pododstavci se stanoví: „Veřejný ochránce práv může rovněž zahájit **šetření** na základě informací poskytnutých úředníky nebo jinými zaměstnanci oznamujícími skutečnosti v souladu s článkem 22a služebního řádu, kteří tyto skutečnosti mohou oznamovat důvěrně a anonymně, pokud by popsané praktiky mohly představovat nesprávný úřední postup orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie. S cílem umožnit toto oznámení lze upustit od použitelných ustanovení služebního řádu týkajících se utajení."

  Komise s těmito návrhy nesouhlasí z níže uvedených důvodů:

  1) Úkolem veřejného ochránce práv je vyšetřovat případy nesprávného úředního postupu, nikoli poskytovat zaměstnancům orgánů, institucí nebo jiných subjektů poradenství, natož důvěrně. Poskytování poradenství ohledně konkrétního případu ohrozí nestrannost veřejného ochránce práv a jeho schopnost zachovat nezaujatý pohled na situaci: pokud by veřejný ochránce práv vydal některému zaměstnanci doporučení ve věci, která je prostřednictvím stížnosti následně postoupena veřejnému ochránci práv, mohl by čelit střetu zájmů.

  2) Odkaz na článek 22a služebního řádu není v souladu se Smlouvami. Služební řád stanoví komplexní systém pro whistleblowing a povinnost zaměstnanců informovat svůj orgán, instituci nebo jiný subjekt či úřad OLAF. Statut veřejného ochránce práv se zakládá na článku 228 SFEU a nemůže měnit práva a povinnosti zaměstnanců, která jsou stanovena jiným legislativním postupem podle článku 336 SFEU. Článek 22b služebního řádu stanoví, že zaměstnanec může veřejného ochránce práv informovat teprve poté, co informoval jednu z osob nebo subjektů uvedených v článku 22a. V zájmu zachování soudržnosti a právní jistoty je třeba odkázat pouze na článek 22b, aby zaměstnanci neměli žádné pochybnosti o postupu, který je třeba dodržet.

  3) Odkaz na upuštění od ustanovení týkajících se služebního tajemství by se měl vypustit. Pokud se zaměstnanec obrátí na veřejného ochránce práv podle článku 22b služebního řádu, není třeba žádat o osvobození od povinnosti zachovávat služební tajemství. Co se týká ostatních zaměstnanců, šetření zahájené na základě stížnosti zaměstnance podle článku 22b služebního řádu by se mělo řídit stejnými pravidly a postupy jako jakékoli jiné šetření veřejného ochránce práv. Není nutné zvláštní ustanovení.

  Jak je uvedeno výše, Komise nesouhlasí s čl. 17 písm. a) a b) návrhu nařízení, nakolik zahrnuje rovněž whistleblowing (viz výše uvedené důvody).

VÝSLOVNÝ ODKAZ NA STRATEGICKÁ ŠETŘENÍ

V čl. 3 odst. 2 se stanoví, že „veřejný ochránce práv může, aniž by tím byla dotčena jako základní služební povinnost spočívající ve vyřizování stížností, provádět šetření z vlastního podnětu, která jsou strategičtější povahy, s cílem odhalit opakované nebo obzvláště závažné

případy nesprávného úředního postupu, prosazovat osvědčené správní postupy v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie a aktivně se zabývat strukturálními otázkami veřejného zájmu, které spadají do jeho působnosti“ (viz rovněž 7. bod odůvodnění).

Komise s těmito návrhy souhlasí, pokud veřejný ochránce práv jedná v mezích svého mandátu, tj. v případě nesprávného úředního postupu.

STRUKTUROVANÝ DIALOG A VEŘEJNÉ KONZULTACE

V čl. 3 odst. 3 je uvedeno: „Veřejný ochránce práv může zahájit strukturovaný a pravidelný dialog s orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie a uspořádat veřejné konzultace před vydáním doporučení nebo v kterékoli fázi později. Veřejný ochránce práv může rovněž systematicky analyzovat a hodnotit pokrok dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu a vydávat další doporučení.“

Komise souhlasí s tímto návrhem částečně:

1) Pokud jde o „strukturovaný a pravidelný dialog“, Komise s tím v zásadě souhlasí, přičemž poukazuje na skutečnost, že k tomu již dochází. Veřejná ochránkyně práv ve své výroční zprávě za rok 2018 zdůraznila, že „je vděčná orgánům, institucím a jiným subjektům EU za jejich spolupráci v této činnosti“[3], a pravidelně vítala odpovědi Komise. V roce 2017 splnila Komise 76 % navrhovaných řešení, doporučení a návrhů veřejné ochránkyně práv. Dialog by však musel probíhat na základě společně dohodnutého a funkčního rámce.

2) Pokud jde o to, že veřejný ochránce práv pořádá veřejné konzultace „před vydáním doporučení nebo v kterékoli fázi později“, Komise s tím souhlasí částečně. V zásadě nemá žádné námitky. Veřejný ochránce práv může být schopen uspořádat veřejné konzultace a má potřebnou flexibilitu, aby tak učinil, je-li to vhodné, jak tomu již je. Veřejný ochránce práv však není subjektem s rozhodovací pravomocí, takže úloha těchto konzultací „před vydáním doporučení“ a dokonce „v kterékoli fázi později“ není jasná a může u veřejnosti vyvolat očekávání, pokud jde o možnost veřejného ochránce práv iniciovat nové politiky nebo měnit ty stávající. Při přípravě svých doporučení má veřejný ochránce práv úplnou samostatnost při posuzování toho, zda orgány, instituce a jiné subjekty EU jednají v souladu se zásadami řádné správy. Může být užitečné vypracovat zvláštní kritéria pro případy, kdy se očekávají veřejné konzultace a za jakým účelem. Mimoto musí být jasné, že by měly být striktně vyloučeny veřejné konzultace v souvislosti s jednotlivými případy, zejména z důvodu ochrany údajů.

3) Komise navrhuje vypuštění slova „systematicky“. Výraz „může“ již veřejnému ochránci práv poskytuje potřebnou flexibilitu při posuzování pokroku, pokud si to přeje.

NOVÁ USTANOVENÍ TÝKAJÍCÍ SE PŘÍSTUPU K DOKUMENTŮM

- V čl. 3 odst. 4 se stanoví: „Orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie poskytnou veřejnému ochránci práv veškeré požadované informace a umožní mu přístup k dotčené dokumentaci. Přístup k utajovaným informacím nebo dokumentům je podmíněn dodržením pravidel zpracovávání důvěrných informací ze strany dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu.

[3] https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/cs/113728

Orgány, instituce nebo jiné subjekty zpřístupňující utajované informace nebo dokumenty v souladu s prvním pododstavcem o jejich utajení předem informují veřejného ochránce práv.

Při uplatňování pravidel uvedených v prvním pododstavci veřejný ochránce práv s dotčeným orgánem, institucí nebo jiným subjektem předem dohodl podmínky zacházení s utajovanými informacemi nebo dokumenty.

Dotčené orgány, instituce a jiné subjekty umožní přístup k dokumentům pocházejícím z některého členského státu, které jsou podle právních předpisů klasifikovány jako tajné, až poté, co útvary veřejného ochránce práv zavedou příslušná opatření a záruky pro nakládání s těmito dokumenty, které zajišťují rovnocennou úroveň důvěrnosti, v souladu s článkem 9 nařízení (ES) č. 1049/2001 a v souladu s bezpečnostními předpisy dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie.“ (Viz rovněž 9. bod odůvodnění.)

Komise s tímto návrhem <u>nesouhlasí</u> z níže uvedených důvodů:

Za prvé, (nový) poslední pododstavec tohoto ustanovení není jasný a odkazuje pouze na některé části článku 9 nařízení (ES) č. 1049/2001. Ačkoli tento nový pododstavec odkazuje na „přístup k dokumentům pocházejícím z některého členského státu, které jsou klasifikovány jako tajné“, zdá se, že opomíjí několik částí článku 9, který stanoví: „Citlivé dokumenty jsou dokumenty orgánů nebo subjektů zřízených těmito orgány, členských států, třetích zemí nebo mezinárodních organizací, které jsou klasifikovány jako „TRÈS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ nebo „CONFIDENTIEL“ v souladu s předpisy daného orgánu na ochranu základních zájmů Evropské unie nebo jednoho či více členských států v oblastech spadajících pod čl. 4 odst. 1 písm. a), zejména v oblastech veřejné bezpečnosti, obrany a vojenských záležitostí.“

Za druhé, tato opatření by se měla vztahovat na nakládání s veškerými utajovanými dokumenty. Není tudíž jasné, proč se toto ustanovení vztahuje pouze na tajné dokumenty. V čl. 9 odst. 3 nařízení (ES) č. 1049/2001 je stanoveno, že „citlivé dokumenty se zaznamenávají do rejstříku a uvolňují se pouze se souhlasem jejich původce“. Není jasné, proč jsou uváděny pouze členské státy a ostatní původci, například země, které nejsou členy EU, a mezinárodní organizace, jsou vyloučeni.

Mimoto není jasné, zda se ustanovení vztahuje na přístup veřejnosti k takovým dokumentům nebo na jejich předání veřejnému ochránci práv.

Komise navrhuje toto alternativní znění prvního pododstavce čl. 3 odst. 4:

„Dotčené orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie předají veřejnému ochránci práv utajované dokumenty pocházející od nich nebo z členských států, třetích zemí či od mezinárodních organizací až poté, co útvary veřejného ochránce práv zavedou příslušná opatření a záruky pro nakládání s utajovanými dokumenty v souladu s článkem 9 nařízení (ES) č. 1049/2001 a v souladu s bezpečnostními předpisy dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie.“

- Komise dále navrhuje začlenit stávající čl. 4 odst. 8 prováděcích pravidel veřejného ochránce práv přímo do znění statutu, a to na konec druhého pododstavce čl. 3 odst. 4, aby byla zajištěna řádná identifikace důvěrných informací a nakládání s nimi.

Komise navrhuje toto znění:

„Když orgán, instituce nebo jiný subjekt nebo členský stát poskytne veřejnému ochránci práv informace či dokumenty, musí jasně uvést, které informace považuje za důvěrné. Veřejný ochránce práv nesdělí tyto důvěrné informace stěžovateli ani veřejnosti bez předchozího svolení dotyčného orgánu či členského státu.“

- Článek 4 stanoví: „Veřejný ochránce práv a jeho zaměstnanci nakládají se žádostmi o přístup veřejnosti k jiným dokumentům, než jsou dokumenty uvedené v čl. 6 odst. 1, v souladu s podmínkami a omezeními stanovenými v nařízení (ES) č. 1049/2001.

  S ohledem na stížnosti týkající se práva na přístup veřejnosti k úředním dokumentům vydá veřejný ochránce práv v návaznosti na řádnou analýzu a na veškeré nezbytné úvahy doporučení týkající se vydání uvedených dokumentů, na které dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt odpoví ve lhůtě stanovené nařízením (ES) č. 1049/2001. Pokud se dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt tímto doporučením o vydání uvedených dokumentů neřídí, musí své odmítnutí řádně odůvodnit. V tomto případě informuje veřejný ochránce práv stěžovatele o dostupných právních prostředcích, mimo jiné o možnostech, jak tuto věc postoupit Soudnímu dvoru Evropské unie.“

Komise s tímto návrhem <u>nesouhlasí</u> z níže uvedených důvodů:

1) Co se týká postupu:

   – dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt by musel reagovat na doporučení veřejného ochránce práv. Doporučení veřejného ochránce práv však není a nemůže být rovnocenné nové žádosti o přístup ani nemůže být považováno za novou žádost o přístup,

   – mimoto se zdá, že pokud by se orgán, instituce nebo jiný subjekt odmítly řídit doporučením, musely by přijmout rozhodnutí, které by mohlo žadateli poskytnout novou možnost postoupit věc soudům EU. To není slučitelné s čl. 228 odst. 1 druhým pododstavcem SFEU („Jestliže veřejný ochránce práv zjistí nesprávný úřední postup, postoupí věc dotyčnému orgánu, instituci nebo jinému subjektu, který má lhůtu tří měsíců na to, aby mu sdělil své stanovisko. Poté předá Evropskému parlamentu a dotyčnému orgánu, instituci nebo jinému subjektu zprávu. Osobu podávající stížnost informuje o výsledku tohoto šetření.“). Rovněž to není v souladu s čl. 2 odst. 6 statutu veřejného ochránce práv, podle něhož není stížnostmi podanými veřejnému ochránci práv dotčen běh lhůt k podání opravných prostředků v soudních nebo správních řízeních.

2) Co se týká podstaty:

   – návrh stanoví, že „s ohledem na stížnosti týkající se práva na přístup veřejnosti k úředním dokumentům vydá veřejný ochránce práv v návaznosti na řádnou analýzu a na veškeré nezbytné úvahy doporučení týkající se vydání uvedených dokumentů“. Není jasné, zda to znamená, že:

   – v případě, není-li Komise schopna vyřídit žádost v zákonných lhůtách, musí veřejný ochránce práv vydat doporučení výhradně v souvislosti s tímto procesním pochybením, nebo

   – veřejný ochránce práv bude moci provést vlastní posouzení opodstatněnosti žádosti o přístup, zatímco Komise dosud posuzuje potvrzující žádost.

Druhý výše uvedený výklad by byl nepřijatelný – dokud nebude přijato potvrzující rozhodnutí, nemůže v podstatě dojít k nesprávnému úřednímu postupu,

– návrh stanoví, že veřejný ochránce práv informuje stěžovatele o „dostupných právních prostředcích, mimo jiné o možnostech, jak tuto věc postoupit Soudnímu dvoru“, pokud se dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt „doporučením neřídí“. To by znamenalo závaznost doporučení a vytvoření nových lhůt pro podání žalob, což není možné vzhledem k tomu, že (jak bylo uvedeno výše) veřejný ochránce práv poskytuje občanům alternativní procesní prostředek k žalobě k soudu Unie a oba opravné prostředky nelze uplatnit současně.

Komise navrhuje toto alternativní znění článku 4:

„Veřejný ochránce práv a jeho zaměstnanci nakládají se žádostmi o přístup veřejnosti k jiným dokumentům, než jsou dokumenty uvedené v čl. 6 odst. 1, v souladu s podmínkami a omezeními stanovenými v nařízení (ES) č. 1049/2001, které je doplněno nařízením (ES) č. 1367/2006, pokud jde o přístup k informacím o životním prostředí[4].

S ohledem na stížnosti týkající se práva na přístup veřejnosti k úředním dokumentům vyvodí veřejný ochránce práv v návaznosti na řádnou analýzu a na veškeré nezbytné úvahy závěr ohledně toho, zda existuje důvod se domnívat, že se jedná o případ nesprávného úředního postupu. Pokud takový důvod neexistuje, spis uzavře a informuje o této skutečnosti dotčený orgán, instituci nebo jiný subjekt. Existuje-li důvod domnívat se, že se jedná o případ nesprávného úředního postupu, informuje dotčený orgán, instituci nebo jiný subjekt o zjištěních, která dokládají podezření na nesprávný úřední postup, a poskytne dotčenému orgánu, instituci nebo jinému subjektu možnost se k nim vyjádřit. Pokud veřejný ochránce práv po zohlednění případných připomínek orgánu, instituce nebo jiného subjektu zjistí, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, uvědomí dotyčný orgán, instituci nebo jiný subjekt a v případě potřeby vydá doporučení. Takto informovaný orgán, instituce nebo jiný subjekt zašle veřejnému ochránci práv do tří měsíců detailní stanovisko.“

Důvodem tohoto alternativního návrhu je, že by veřejný ochránce práv neměl dojít k závěru, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, aniž by měly dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt možnost vyjádřit se k jeho zjištěním.

Věta „dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt odpoví ve lhůtě stanovené nařízením (ES) č. 1049/2001“ by se měla vypustit. Tyto lhůty se vztahují pouze na odpovědi pro žadatele. Pro jejich rozšíření na odpověď orgánu, instituce nebo jiného subjektu veřejnému ochránci práv neexistuje žádný právní základ. Tyto lhůty se navíc jeví jako nepřiměřené a nevyvážené. Před zasláním odpovědi veřejnému ochránci práv v návaznosti na jeho doporučení je musí dotyčný orgán, instituce nebo jiný subjekt analyzovat. Veřejný ochránce práv by naopak nebyl vázán žádnou lhůtou a vydával by doporučení pouze „v návaznosti na řádnou analýzu a na veškeré nezbytné úvahy“.

Je důležité doplnit žádosti o přístup k informacím o životním prostředí, které se předpokládají v prvním pilíři Aarhuské úmluvy a do právního řádu EU jsou zavedeny

[4] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, 25.9.2006, s. 13).

nařízením (ES) č. 1367/2006. Pojem informace o životním prostředí je stanoven v čl. 2 odst. 1 písm. d). Ačkoliv nařízení (ES) č. 1367/2006 ve svém článku 3 stanoví, že se nařízení (ES) č. 1049/2001 použije na každou žádost žadatele o přístup k informacím o životním prostředí, pravidla nejsou zcela totožná, mimo jiné kvůli článku 6. Je proto nezbytné odkaz na nařízení č. 1049/2001 doplnit.

- Komise dále navrhuje začlenit stávající čl. 9 odst. 4 prováděcích pravidel veřejného ochránce práv přímo do znění statutu, a to na konec čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 4, aby byl upřesněn postup spojený s uchováváním informací veřejným ochráncem práv.

  Komise navrhuje toto znění:

  „Dokumenty, které veřejný ochránce práv obdrží od orgánu, instituce nebo jiného subjektu nebo členského státu během šetření a které daný orgán, instituce nebo jiný subjekt či členský stát označí za důvěrné, zůstávají v jeho držení pouze po dobu šetření. Veřejný ochránce práv může požádat orgán, instituce nebo jiný subjekt nebo členský stát o uchování takových dokumentů po dobu nejméně pěti let poté, co jim písemně oznámí, že dokumenty již nemá ve svém držení."

ROZŠÍŘENÍ OBLASTI PŮSOBNOSTI NA SVĚDECTVÍ ÚŘEDNÍKŮ A OSTATNÍCH ZAMĚSTNANCŮ EU

V čl. 3 odst. 4 posledním pododstavci je uvedeno: „Úředníci a ostatní zaměstnanci orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie dosvědčí na žádost veřejného ochránce práv skutečnosti, které se týkají jím vedeného probíhajícího šetření. Vyjadřují se jménem svého orgánu, instituce nebo jiného subjektu. Nadále jsou vázáni povinnostmi vyplývajícími z jejich služebního postavení. Pokud jsou vázáni povinností zachovávat služební tajemství, nesmí být tato povinnost vykládána v tom smyslu, že zahrnuje informace relevantní pro stížnosti nebo šetření týkající se obtěžování nebo nesprávného úředního postupu."

Komise s tímto návrhem <u>nesouhlasí</u> z níže uvedených důvodů:

1) Je třeba objasnit právní rámec pro poskytování informací veřejnému ochránci práv ze strany zaměstnanců:

Navrhované ustanovení odkazuje na „svědectví", které mají zaměstnanci orgánů, institucí a jiných subjektů Unie poskytnout veřejnému ochránci práv. V tomto ohledu je třeba připomenout, že se článek 19 služebního řádu, který stanoví, že zaměstnanci mohou předkládat důkazy s výhradou předchozího formálního souhlasu jejich orgánu oprávněného ke jmenování, týká pouze zveřejnění v průběhu soudního řízení. Jelikož šetření veřejného ochránce práv není soudním řízením, nemůže se na svědectví poskytnuté veřejnému ochránci práv vztahovat článek 19.

Proto by „svědectví", na něž navrhované ustanovení odkazuje, mělo být nazváno „poskytnutím informací", které spadá do oblasti působnosti čl. 17 odst. 1 služebního řádu. Podle tohoto ustanovení se „úředník zdrží nepovoleného poskytování informací, které získal při plnění služebních povinností, ledaže tyto informace již byly zveřejněny nebo veřejnosti zpřístupněny". Před poskytnutím informací, včetně svědectví, veřejnému ochránci práv musí mít proto zaměstnanci souhlas svých nadřízených.

2) Je třeba objasnit skutečnost, že zaměstnanci nemohou svědčit jako soukromé osoby:

Tím, že se odkazuje na povinnost zaměstnanců „dosvědčit skutečnosti, které se týkají probíhajícího šetření“, vyvolává stávající znění navrhovaného ustanovení dojem, že zaměstnanci mohou mít povinnost vypovídat před veřejným ochráncem práv jako soukromé osoby a sdělit mu svou verzi událostí. Žádost o individuální svědectví však překračuje mandát veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv se totiž zabývá nesprávným úředním postupem orgánů, institucí a jiných subjektů a není oprávněn k individuálnímu zjišťování skutečností, zejména v případech obtěžování a šikany. Pouze odpovědný orgán, instituce nebo jiný subjekt a v případě potřeby Soudní dvůr EU mají za úkol vyslechnout svědky a zjistit skutkový stav.

Ve druhé větě navrhovaného ustanovení se již uvádí, že se zaměstnanci „vyjadřují jménem svého orgánu, instituce nebo jiného subjektu“. Aby se zabránilo nejednoznačnosti, měl by být odkaz na „dosvědčení skutečností“ ze strany zaměstnanců vypuštěn.

3) Povinnost zachovávat služební tajemství by měla platit vždy:

Z poslední věty navrhovaného ustanovení vyplývá, že se povinnost zachovávat služební tajemství stanovená v čl. 17 odst. 1 služebního řádu nevztahuje na případy, kdy jsou zaměstnanci v rámci probíhajícího šetření vyslýcháni veřejným ochráncem práv. Tato věta by měla být vypuštěna, neboť ustanovení čl. 17 odst. 1 služebního řádu se vztahuje na všechny situace, včetně případů, kdy zaměstnanci poskytují informace během šetření veřejného ochránce práv. Jediné výjimky stanovené ve služebním řádu se totiž týkají případů, kdy zaměstnanci sdělují informace v průběhu soudního řízení (článek 19) nebo jako oznamovatelé (články 22a a 22b).

NOVÉ USTANOVENÍ O STŘETU ZÁJMU

V čl. 3 odst. 5 je stanoveno: „Veřejný ochránce práv pravidelně přezkoumává postupy spojené se správní činností orgánů, institucí a jiných subjektů Unie a posuzuje, zda jsou schopny účinně předcházet střetům zájmů, zaručovat nestrannost a zajistit plné dodržování práva na řádnou správu. Veřejný ochránce práv může určit a posoudit možné případy střetu zájmů na všech úrovních, které by mohly představovat nesprávný úřední postup, v takovém případě veřejný ochránce práv vypracuje konkrétní závěry a informuje Evropský parlament o zjištěních v této věci.“

Komise s tímto návrhem <u>nesouhlasí</u> z níže uvedených důvodů:

1) Veřejný ochránce práv není orgánem pro trvalou kontrolu konkrétních činností nebo oblastí činnosti ostatních orgánů, institucí nebo jiných subjektů či dohled nad nimi. Veřejný ochránce práv se může těmito otázkami zabývat na základě svých pravomocí týkajících se prověřování stížností nebo zahájení šetření z vlastního podnětu, avšak pouze v souvislosti s možnými případy nesprávného úředního postupu. Mandát veřejného ochránce práv nezahrnuje posuzování politik a postupů obecně.

2) Komise považuje slovo *„závěry“* za nejasné. Zdá se, že to uděluje veřejnému ochránci práv pravomoc vyvozovat jiné závěry než v rámci šetření, což například znamená, že by dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt nemohly předložit svá stanoviska. Není to tudíž v souladu s čl. 228 odst. 1 druhým pododstavcem SFEU.

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVY PRO EVROPSKÝ PARLAMENT

V čl. 3 odst. 9 se stanoví: „Veřejný ochránce práv poté zašle dotčenému orgánu, instituci nebo jinému subjektu zprávu, a zejména v případě, že si to vyžaduje povaha nebo rozsah zjištěného případu nesprávného úředního postupu, Evropskému parlamentu. Veřejný ochránce práv může v této zprávě podat doporučení. Stěžovatele veřejný ochránce práv vyrozumí o výsledcích šetření, o stanovisku dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu a o případných doporučeních podaných ve zprávě veřejného ochránce práv.“

Komise s tímto návrhem souhlasí z níže uvedených důvodů:

Veřejný ochránce práv má vždy právo předložit Evropskému parlamentu mimo výročních zpráv o své činnosti i „zvláštní zprávy“. Zvláštní zprávy vydává veřejný ochránce práv pouze ve velmi výjimečných a citlivých případech, kdy shledá, že rozsah nesprávného úředního postupu je obzvláště závažný. Veřejný ochránce práv předkládá v průměru jednu zvláštní zprávu ročně. Poslední zvláštní zpráva týkající se Komise byla vydána v roce 2012 a týkala se rozšíření vídeňského letiště. Navrhované znění je lepší než stávající znění, zejména z toho důvodu, že uvádí příklady, kdy je nutné zaslání zvláštních zpráv, a tudíž zajišťuje, že toto ustanovení bude s větší pravděpodobností dodržováno.

ROZŠÍŘENÍ MOŽNOSTÍ PŘEDSTOUPIT PŘED EVROPSKÝ PARLAMENT

V čl. 3 odst. 10 se uvádí: „Je-li to vhodné v souvislosti s šetřením činností orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie, může veřejný ochránce práv z vlastního podnětu nebo na žádost Evropského parlamentu předstoupit před Evropský parlament na nejvhodnější úrovni.“

Komise nemá proti tomuto návrhu námitky a poukazuje na skutečnost, že je na Evropském parlamentu, aby se zabýval otázkou, jak a kdy má veřejný ochránce práv před něj předstoupit.

NOVÝ POSTUP NAVRŽENÍ ŘEŠENÍ

V čl. 3 odst. 11 je stanoveno: „Veřejný ochránce práv hledá společně s dotčeným orgánem, institucí nebo jiným subjektem co nejlepší řešení, jímž by se dal nesprávný úřední postup napravit a stížnost se uspokojivě vyřídila. Veřejný ochránce práv informuje stěžovatele o navrhovaném řešení a případně o připomínkách dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu. Má-li stěžovatel zájem, je oprávněn podat veřejnému ochránci práv v kterékoli fázi připomínky nebo dodatečné informace, jež nebyly známy v době podání stížnosti.“

Komise s tímto návrhem souhlasí z níže uvedených důvodů:

Již je možné navrhnout řešení pro případy nesprávného úředního postupu namísto přijímání formálních rozhodnutí, zejména po vstupu v platnost nových prováděcích pravidel ke statutu veřejného ochránce práv v roce 2016. To je v zájmu všech zúčastněných stran.

OBSAH VÝROČNÍ ZPRÁVY VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

V čl. 3 odst. 12 se stanoví: „Veřejný ochránce práv podává Evropskému parlamentu každoročně na konci ročního zasedacího období zprávu o výsledcích šetření, která veřejný ochránce práv provedl. Součástí zprávy je posouzení splnění jeho doporučení a posouzení přiměřenosti prostředků dostupných pro účely výkonu jeho funkce. Tato posouzení mohou být rovněž předmětem samostatných zpráv“ (viz také 6. bod odůvodnění).

Komise nemá proti tomuto návrhu námitky a poukazuje na skutečnost, že se jedná o záležitost Evropského parlamentu.

Výroční zpráva veřejného ochránce práv Evropskému parlamentu již zahrnuje míry plnění a dostupné prostředky. Veřejný ochránce práv zveřejňuje každý rok druhou zprávu s aktualizovanými údaji (*„Putting it Right“* – Náprava věcí).

POSTOUPENÍ EVROPSKÉMU ÚŘADU PRO BOJ PROTI PODVODŮM A ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

V čl. 6 odst. 2 prvním pododstavci se uvádí: „Pokud se veřejný ochránce práv domnívá, že skutečnosti zjištěné v průběhu šetření mohou spadat do oblasti trestního práva, uvědomí o nich příslušné vnitrostátní orgány, a jestliže případ spadá do jejich pravomocí, i Evropský úřad pro boj proti podvodům a Úřad evropského veřejného žalobce. V případě potřeby veřejný ochránce práv rovněž uvědomí orgán, instituci nebo jiný subjekt Unie, z nichž pochází dotčený úředník nebo jiný zaměstnanec, a tento orgán, instituce nebo jiný subjekt může použít čl. 17 druhý pododstavec Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie“ (viz také 10. a 11. bod odůvodnění).

Komise s tímto návrhem částečně souhlasí, neboť se domnívá, že pro veřejného ochránce práv může být užitečné vyrozumět příslušné vnitrostátní orgány, Evropský úřad pro boj proti podvodům a Úřad evropského veřejného žalobce, pokud skutečnosti zjištěné v průběhu šetření mohou spadat do oblasti trestního práva.

Komise se však rovněž domnívá, že by znění mělo být pozměněno tak, aby zahrnovalo širší soubor opatření (viz níže).

1) Výše uvedené znění není správné, neboť orgány, instituce nebo jiné subjekty se mohou imunity vzdát na žádost donucovacích orgánů nebo ve spolupráci s nimi, nikoli však z vlastního podnětu.

2) Stávající znění první části první věty (*„Pokud se veřejný ochránce práv domnívá, že skutečnosti zjištěné v průběhu šetření mohou spadat do oblasti trestního práva…“*), poskytuje veřejnému ochránci práv určitý prostor pro uvážení, zda tyto skutečnosti oznámit (či nikoli) a kdy. Ustanovení čl. 8 odst. 1 nařízení č. 883/2013 i čl. 24 odst. 1 nařízení 2017/1939 neponechávají orgánům, institucím a jiným subjektům takovýto prostor pro uvážení, nýbrž stanoví povinnost informovat buď úřad OLAF, nebo Úřad evropského veřejného žalobce, a to bezpodmínečně a *„bez (zbytečného) odkladu“*.

3) Stávající znění poslední věty by mohlo veřejnému ochránci práv umožnit, aby poté, co uvědomil úřad OLAF nebo Úřad evropského veřejného žalobce o skutečnostech, které mohou spadat do jejich pravomocí, vyrozuměl i orgán, instituci nebo jiný subjekt, z nichž pochází dotčený úředník nebo jiný zaměstnanec, zatímco úřad OLAF nebo Úřad evropského veřejného žalobce si naopak může přát, aby bylo poskytnutí těchto informací pozdrženo.

   Ustanovení čl. 4 odst. 8 nařízení č. 883/2013 poskytuje úřadu OLAF určitý manévrovací prostor, neboť se v něm stanoví: *„Pokud se úřad ještě před rozhodnutím, zda zahájit vnitřní vyšetřování, zabývá informacemi naznačujícími, že došlo k podvodu, úplatkářství nebo jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu finanční zájmy Unie,* ***může*** *informovat dotčený orgán, instituci nebo jiný subjekt.“* (Zdůraznění přidáno.)

   Pokud úřad OLAF zahájí na základě informací obdržených od veřejného ochránce práv vnitřní vyšetřování týkající se úředníka, jiného zaměstnance, člena orgánu, instituce nebo jiného subjektu, vedoucího kanceláře nebo agentury nebo pracovníka, je úřad OLAF povinen informovat orgán, instituci nebo jiný subjekt, ke kterému tato

osoba patří (čl. 4 odst. 6 první pododstavec nařízení č. 883/2013). Úřad OLAF se však může rovněž rozhodnout, že poskytnutí těchto informací pozdrží (čl. 4 odst. 6 poslední pododstavec nařízení č. 883/2013). Vyrozumění orgánu, instituce nebo jiného subjektu, z nichž dotčený úředník nebo jiný zaměstnanec pochází, ze strany veřejného ochránce práv, aniž by byl předem konzultován úřad OLAF, by proto mohlo mít vedlejší účinek spočívající v ohrožení rozhodnutí úřadu OLAF ohledně následných opatření přijatých na základě obdržených informací (např. pokud rozhoduje o tom, zda zahájí či nezahájí vyšetřování a kdy bude dotčený orgán, instituci nebo jiný subjekt informovat o zahájení vnitřního vyšetřování).

Stejné úvahy (potřeba chránit důvěrnost budoucích vyšetřování) se vztahují i na Úřad evropského veřejného žalobce.

Komise navrhuje toto znění:

„Pokud skutečnosti zjištěné v průběhu šetření veřejného ochránce práv mohou představovat trestný čin nebo se mohou týkat trestného činu, uvědomí veřejný ochránce práv příslušné vnitrostátní orgány, a jestliže případ spadá do jejich pravomocí, i Evropský úřad pro boj proti podvodům a Úřad evropského veřejného žalobce v souladu s článkem 24 nařízení 2017/1939. Tímto není dotčena obecná povinnost všech orgánů, institucí a jiných subjektů týkající se informování Evropského úřadu pro boj proti podvodům v souladu s článkem 8 nařízení č. 883/2013. Je-li to vhodné, uvědomí veřejný ochránce práv po konzultaci s úřadem OLAF nebo Úřadem evropského veřejného žalobce rovněž orgán, instituci nebo jiný subjekt Unie, z nichž dotčený úředník pochází, a ty pak mohou zahájit příslušné postupy.“

VYROZUMĚNÍ DOTČENÉ OSOBY A STĚŽOVATELE O PŘEDÁNÍ INFORMACÍ ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE ZE STRANY VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

11. bod odůvodnění uvádí: „Je třeba přihlédnout k nedávným změnám v ochraně finančních zájmů Unie před trestnou činností, zejména pak ke zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce na základě nařízení Rady (EU) 2017/1939, aby mu veřejný ochránce práv mohl předávat veškeré informace spadající do jeho působnosti. Aby byla zcela respektována presumpce neviny a právo na obhajobu zakotvené v článku 48 Listiny základních práv Evropské unie, je žádoucí, aby v případě, že veřejný ochránce práv sdělí Úřadu evropského veřejného žalobce informace spadající do jeho působnosti, informoval o tomto sdělení rovněž dotčenou osobu a stěžovatele.“

Komise s tímto návrhem částečně souhlasí, jelikož povinnost informovat Úřad evropského veřejného žalobce je stanovena v nařízení 2017/1939.

Komise se však domnívá, že by poslední věta měla být vypuštěna. Pokud veřejný ochránce práv sděluje Úřadu evropského veřejného žalobce informace spadající do jeho působnosti, informuje však také dotčenou osobu a stěžovatele, může to narušit potenciální nebo budoucí vyšetřovací činnost Úřadu evropského veřejného žalobce. Ve fázi předávání informací Úřadu evropského veřejného žalobce mimoto dosud neprobíhá trestní vyšetřování a dotčené osobě nebylo sděleno „obvinění“. Respektování článku 48 Listiny základních práv EU není proto dosud „aktivováno“. V této fázi je třeba zachovat důvěrnost případného budoucího trestního vyšetřování. Úřad evropského veřejného žalobce je během svého vyšetřování povinen respektovat Listinu základních práv EU a procesní práva (viz články 5 a 41 nařízení Rady 2017/1939).

SPOLUPRÁCE S AGENTUROU EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA

V čl. 7 odst. 2 je uvedeno: *„V rámci výkonu své funkce spolupracuje veřejný ochránce práv s Agenturou Evropské unie pro základní práva a s dalšími orgány a institucemi, přičemž se vyvaruje překrývání svých činností s jejich činnostmi“* (viz také 12. bod odůvodnění).

Komise souhlasí se zásadou, že by veřejný ochránce práv měl v rámci výkonu své funkce spolupracovat s Agenturou Evropské unie pro základní práva. Domnívá se však, že by znění mělo být upřesněno, a to z těchto důvodů:

Veřejný ochránce práv nemá obecnou pravomoc v oblasti lidských práv jako takové a může se zabývat pouze případy nesprávného úředního postupu a spolupracovat s Agenturou pro základní práva v této oblasti. Širší spolupráce s *„dalšími orgány a institucemi“* není vhodná, pokud návrh neupřesňuje, které další orgány a instituce jsou míněny (jaká oblast působnosti? orgány/instituce EU nebo orgány členských států?).

Komise navrhuje toto znění:

„V rámci výkonu své funkce podle článku 228 SFEU spolupracuje veřejný ochránce práv s Agenturou Evropské unie pro základní práva, přičemž se vyvaruje překrývání svých činností s jejími činnostmi, jakož i s orgány a institucemi členských států, které jsou pověřeny prosazováním a ochranou základních práv.“

OMEZENÍ TÝKAJÍCÍ SE MOŽNÝCH KANDIDÁTŮ NA FUNKCI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

V čl. 8 odst. 2 je stanoveno: „Veřejný ochránce práv je vybírán z osob, které jsou občany Unie, mají plná občanská a politická práva, poskytují veškeré záruky nezávislosti, nebyly v posledních třech letech členy vnitrostátních vlád či orgánů Unie a splňují podmínky nestrannosti rovnocenné podmínkám požadovaným pro výkon vysokých soudních funkcí ve své zemi a které mají obecně uznávané zkušenosti a způsobilost pro výkon funkce veřejného ochránce práv.“

Komise s tímto návrhem <u>nesouhlasí</u> z níže uvedených důvodů:

1) Povinnost veřejného ochránce práv být nezávislý a nevyžadovat ani nepřijímat pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce nebo jiného subjektu neodůvodňuje vyloučení osob, které v posledních třech letech zastávaly politické funkce ve vnitrostátní vládě nebo orgánu EU. Na soudce a generální advokáty Soudního dvora se rovnocenný zákaz nevztahuje (viz článek 253 SFEU).

2) Komise zpochybňuje přiměřenost vyloučení všech osob zastávajících veřejnou funkci, včetně bývalých soudců Soudního dvora, členů Evropského účetního dvora a poslanců Evropského parlamentu, bez ohledu na jejich osobní zásluhy a navzdory podobnosti s jinými kategoriemi osob, které vyloučeny nejsou. Má-li to zabránit střetům zájmů, existují vhodnější způsoby, jak toho dosáhnout.

3) Stávající statut stanoví „(…) splňují podmínky požadované pro výkon nejvyšších soudních funkcí ve své zemi nebo mají obecně uznávané zkušenosti a způsobilost pro výkon funkce veřejného ochránce práv“. Tato změna a přepracování prvního alternativního požadavku nejsou nijak vysvětleny. Přímým důsledkem navrhované změny bude upřednostnění kandidátů, kteří zastávali funkci veřejného ochránce práv, před těmi, kteří zastávali vnitrostátní soudní funkce.

PROVÁDĚCÍ USTANOVENÍ

- Článek 17 zavádí minimální obsah (šest položek), který by měla tato ustanovení obsahovat, a nutnost přijetí „v souladu s tímto nařízením“. Komise navrhuje, aby byly při přijímání těchto prováděcích ustanovení konzultovány příslušné orgány, například Evropský parlament, Rada a Komise, jelikož u ostatních orgánů to představuje běžnou praxi.

RŮZNÉ ZMĚNY

- V čl. 9 odst. 3 je stanoveno: „V případě předčasného skončení výkonu funkce je nový veřejný ochránce práv jmenován do tří měsíců od uvolnění funkce na dobu zbývající do konce volebního období Evropského parlamentu. Dokud není zvolen nový veřejný ochránce práv, je za naléhavé záležitosti spadající do působnosti veřejného ochránce práv odpovědný vedoucí pracovník ve smyslu čl. 13 odst. 2.“

  Komise s tímto návrhem souhlasí, neboť upřesňuje, že v případě předčasného skončení výkonu funkce veřejného ochránce práv je za zajištění kontinuity činnosti odpovědný „vedoucí pracovník“ (sekretariát veřejného ochránce práv uvedený v článku 13).

- Článek 10 stanoví, že „má-li Evropský parlament v úmyslu požádat o odvolání veřejného ochránce práv podle čl. 228 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, vyslechne veřejného ochránce práv před podáním žádosti“.

  Komise s tímto návrhem souhlasí, jelikož je spravedlivé, aby Evropský parlament vyslechl veřejného ochránce práv, má-li v úmyslu požádat o jeho odvolání.

- V čl. 13 odst. 1 se uvádí, že „veřejnému ochránci práv je přidělen odpovídající rozpočet, který dostatečně zajistí jeho nezávislost a umožní výkon jeho povinností uvedených ve Smlouvách a v tomto nařízení“.

  Komise s tímto návrhem souhlasí, jelikož objasňuje zjevnou potřebu toho, aby měl veřejný ochránce práv k dispozici odpovídající finanční prostředky k plnění svých povinností.

- V čl. 13 odst. 3 je stanoveno, že „veřejný ochránce práv by měl usilovat o rovnost pohlaví ve složení sekretariátu veřejného ochránce práv“.

  Komise s tímto návrhem souhlasí, neboť jeho cílem je zajistit rovnoměrné zastoupení žen a mužů v sekretariátu veřejného ochránce práv. ***Komise však navrhuje toto doplnění:*** „(…) v souladu s čl. 1d odst. 2 služebního řádu“.