C/2024/4061

12.7.2024

Stanovisko Evropského hospodá?ského a sociálního výboru

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o obraně demokracie

(COM(2023) 630 final)

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1024/2012 a (EU) 2018/1724, pokud jde o některé požadavky stanovené směrnicí (EU) XXXX/XXXX

(COM(2023) 636 final)

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví harmonizované požadavky na transparentnost zastupování zájmů jménem třetích zemí na vnitřním trhu a kterou se mění směrnice (EU) 2019/1937

(COM(2023) 637 final)

(C/2024/4061)

Zpravodaj: **Christian MOOS**

Spoluzpravodaj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropský parlament, 25.1.2024 Rada Evropské unie, 24.1.2024
Právní základ	články 114 a 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato v sekci	12.4.2024
Přijato na plenárním zasedání	24.4.2024
Plenární zasedání č.	587
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	206/1/7

1 Závěry a doporučení

1.1 Liberální demokracie v Evropě je vystavena útokům zvenčí i zevnitř Evropské unie (EU). V posledních letech bylo sice dosaženo významného pokroku v úsilí o zajištění odolnosti evropské demokracie vůči těmto hrozbám, nicméně pro ochranu EU, její demokracie a konkrétně nadcházejících voleb do Evropského parlamentu je třeba učinit ještě mnohem více ([1]).

1.2 Zásadní úlohu v obraně a zabezpečení demokracie v Evropě hraje organizovaná občanská společnost, občané a sociální partneři. Jejich účast na politice na úrovni EU a členských států je tudíž třeba dále posilovat prostřednictvím opatření, která jdou nad rámec návrhů předložených Komisí, jak se doporučuje v tomto stanovisku.

1.3 Právě proto je politováníhodné, že byl balíček předpisů na obranu demokracie předložen příliš pozdě, než aby bylo možné zaručit jeho řádné provedení před volbami do Evropského parlamentu v roce 2024, a že v něm nebyly zohledněny návrhy EHSV týkající se Akčního plánu pro evropskou demokracii ([2]).

([1]) Pro výraz „liberální demokracie“ bude EHSV dále používat slovo „demokracie“.
([2]) Úř. věst. C 341, 24.8.2021, s. 56.

1.4 Zahraniční vměšování do demokratických procesů v EU je pro demokracii v Evropě reálnou hrozbou, kterou je třeba potlačit. Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) proto plně podporuje cíle navrhované směrnice, avšak rozhodně nesouhlasí s navrhovanými prostředky. V zájmu zabránění narušení trhu a regulatorní roztříštěnosti požaduje zaujmout na úrovni EU komplexní přístup, který nezpůsobí dodatečné náklady ani rizika a ani nebude stigmatizovat poskytovatele služeb zastupování zájmů, omezovat občanský prostor v EU, omezovat možnosti existujících vnitrostátních rejstříků transparentnosti či podrývat důvěryhodnost EU jako mezinárodního aktéra.

1.5 Takový komplexní celounijní přístup zaměřený na potlačení zahraničního vměšování do demokratických procesů v EU musí být jasný a snadno uplatnitelný pro všechny subjekty, na něž se právní předpis vztahuje, včetně fyzických osob, malých nevládních organizací a podniků. Právní předpis musí především jasně definovat použité pojmy, zejména „činnosti v oblasti zastupování zájmů“, stanovit jasná kritéria posuzování toho, na které zahraniční subjekty se má vztahovat, zahrnout všechny subdodavatele v EU a odstranit stávající nedostatky, pokud jde o konkrétní formy financování.

1.6 EHSV nespatřuje dostatečný pokrok v posilování evropského rozměru voleb do Evropského parlamentu, a proto požaduje, aby byl volební proces díky své harmonizaci napříč všemi členskými státy v plném rozsahu přístupný všem občanům EU se zdravotním postižením a byl inkluzivnější a odolnější. Prvním krokem k tomu, aby toho bylo dosaženo, by mohlo být přijetí nedávných reforem evropského volebního práva, větší investování do politického vzdělávání, propagování nadcházejících voleb do Evropského parlamentu a usnadnění politického začlenění všech lidí žijících v EU.

1.7 EHSV vyzývá k posílení participativní demokracie a inovativních forem občanské angažovanosti, které jsou doplňujícím prvkem zastupitelské demokracie na úrovni EU a členských států. Tyto nové možnosti politické angažovanosti musí být snadno pochopitelné a inkluzivní a nesmí vylučovat občany – zejména nejvíce znevýhodněné skupiny – stanovováním zbytečných prahových hodnot. Musí být zároveň transparentní, pokud jde o jejich potenciální dopad na právní předpisy EU a jejich omezení při uplatňování vlivu. Navrhované obecné vnitrostátní rámce pro faktickou účast a návrh přeměnit internetové stránky „Podělte se o svůj názor“ v jednotné kontaktní místo pro zapojení občanů jsou opatřeními, která by zajistila pokrok. Je však nutné podniknout i další kroky, např. provést reformu evropské občanské iniciativy a unijního rámce pro faktickou účast.

1.8 Nejlepším způsobem, jak bránit demokracii, je ochrana základních hodnot a začlenění znevýhodněných skupin.

2 **Obecné připomínky**

2.1 Skryté zahraniční vměšování je vzhledem ke geopolitickému napětí a četným krizím stále větší hrozbou pro demokratické postupy v Evropské unii a pro liberální demokracii jako takovou.

2.2 EHSV vítá pokrok dosažený v rámci Akčního plánu pro evropskou demokracii, který má pomoci zvýšit odolnost evropské demokracie, a upozorňuje na skutečnost, že pro fungování demokracií a jejich odolnost má rozhodující význam občanská společnost. Konstatuje však, že dosud nebyla realizována hlavní doporučení obsažená ve stanovisku EHSV k Akčnímu plánu pro evropskou demokracii, a proto vyzývá k jejich urychlenému provedení.

2.3 EHSV vítá konkrétní kroky, které byly podniknuty s cílem zlepšit zapojení občanů a organizací občanské společnosti. Znovu však vyzývá k dalšímu rozvoji unijního rámce pro poradní formáty a strategie pro dialog s organizovanou občanskou společností (jejímž vyústěním bude akční plán) a k posílení sociálního dialogu ([3]).

([3]) Úř. věst. C, C/2024/2481, 23.4.2024, odstavec 1.5, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj.

2.4 Zhoršování stavu demokracie se projevuje i v EU. Evropské demokracie nejsou ohrožovány pouze zvnějšku, ale i zevnitř samotné Unie. To vyžaduje komplexní celounijní přístup k obraně evropských demokracií před vnitřními i vnějšími hrozbami.

2.5 EU značně pokročila ve zlepšování demokracie na nadnárodní úrovni. Přesto je třeba bezodkladně zvýšit úsilí. Během Konference o budoucnosti Evropy byly vyjádřeny obavy, kterými je nutné se zabývat dříve, než proběhne případné rozšíření EU.

2.6 Volby do Evropského parlamentu v roce 2024 budou pro odolnost demokracie v Evropě zatěžkávací zkouškou. EHSV vyzývá všechny aktéry na úrovni členských států a EU, aby chránili demokratickou legitimitu všech institucí a hájili zásadu, že demokracie a základní práva jsou navzájem provázané základy EU a jejích členských států.

3 **Připomínky ke směrnici, kterou se stanoví harmonizované požadavky na zastupování zájmů prováděné jménem třetích zemí**

3.1 EHSV plně podporuje pouze cíl navrhovaného právního předpisu, jímž je zprůhlednit zastupování zájmů třetích zemí v EU, ne však navrhovanou směrnici k dosažení tohoto cíle. Požaduje proto, aby byl k řešení naléhavého problému zahraničního vměšování přijat obecnější přístup.

3.2 V současné době má 15 členských států EU vnitrostátní rejstříky poskytovatelů služeb zastupování zájmů a další členské státy pracují na nových právních předpisech. EHSV se proto obává, že by tato regulační roztříštěnost a navrhovaný právní předpis mohly vyvolat nová narušení a způsobit poskytovatelům služeb zastupování zájmů dodatečné náklady.

3.3 EHSV zdůrazňuje, že aby bylo možné čelit nezákonnému zahraničnímu vměšování, je třeba bojovat proti korupci, a vyzývá k posílení Úřadu evropského veřejného žalobce a Evropského úřadu pro boj proti podvodům s cílem předcházet tomu, aby byli evropští činitelé s rozhodovací pravomocí a osoby zapojené do přípravy rozhodnutí upláceni ze zahraničí.

3.4 EHSV se dále obává, že ustanovení navrhované směrnice o harmonizaci ve svém stávajícím znění mohou omezit možnosti existujících vnitrostátních rejstříků transparentnosti, neboť by je omezovaly na služby zastupování prováděné jménem třetí země. V současné době pokrývají všechny služby zastupování zájmů na vnitřním trhu.

3.5 EHSV se připojuje ke kritice ze strany vlád členských států EU a hlavních aktérů občanské společnosti, jako je organizace Civil Society Europe, že navrhovaný právní předpis může stigmatizovat poskytovatele služeb, kteří zastupují zájmy třetích zemí, což může vést ke zmenšování občanského prostoru v EU a podrývání důvěryhodnosti EU jako mezinárodního aktéra prosazujícího evropské hodnoty.

3.6 EHSV je rovněž hluboce znepokojen tím, že by navrhovaný právní předpis mohl mít nepříznivý dopad na organizace a omezit poctivé subjekty a jejich právo snažit se v rámci svobody sdružování získat financování.

3.7 EHSV proto vyzývá Evropskou komisi, aby vypracovala nový legislativní návrh zahrnující komplexní přístup na úrovni EU, který zabrání regulatorní roztříštěnosti a vyloučí narušení vnitřního trhu, ale zamezí rovněž stigmatizaci a dodatečným nákladům a rizikům pro poskytovatele služeb zastupování zájmů, včetně podniků a nevládních organizací působících v různých členských státech EU.

3.8 Podle EHSV by právní předpis, který by stanovil společné normy transparentnosti a odpovědnosti v oblasti zastupování zájmů, doplnil směrnici o boji proti korupci ([4]). Normy transparentnosti a odpovědnosti v oblasti zastupování zájmů by mohly pomoci při lepším rozlišování mezi legální činností a nezákonným ovlivňováním a při odhalování případů střetu zájmů.

3.9 Takový přístup by sloužil cílům stanoveným v navrhované směrnici a zároveň by minimalizoval riziko stigmatizace subjektů, které vykonávají zastupování zájmů jménem třetích zemí, ovšem některým třetím zemím by mohl sloužit jako záminka k přijímání přísnějších právních aktů o zahraničním vlivu, které by mohly omezovat i činnost občanské společnosti v těchto zemích.

3.10 Definice „činnosti v oblasti zastupování zájmů“ je i nadále nejednoznačná. Některé činnosti (např. činnosti spojené se sestavováním agendy) nejsou výslovně uvedeny a není zřejmé, zda se směrnice týká i některých dalších – například aplikovaného výzkumu (v zájmu podpory politických doporučení). Tato nejasnost definic v celém dokumentu budí nejistotu i ohledně jiných oblastí, jako jsou činnosti týkající se občanského dialogu.

3.11 Má-li Komise v úmyslu pokračovat v práci na navrhované směrnici namísto vypracování nového legislativního návrhu, jak požadoval Výbor, pak EHSV vyzývá normotvůrce, aby vypracovali jasnější definici „činnosti v oblasti zastupování zájmů“, která by fyzickým osobám a menším právnickým osobám umožnila bez zatěžujících právních konzultací posoudit, zda se právní předpis jejich činnosti týká či nikoli.

3.12 EHSV požaduje jasná kritéria, díky nimž budou moci poskytovatelé služeb zastupování zájmů a jejich subdodavatelé snadno odhadnout, zda lze činnost veřejného nebo soukromého subjektu popsanou v čl. 2 odst. 4 písm. b) připsat subjektu uvedenému v čl. 2 odst. 4 písm. a).

3.13 EHSV se domnívá, že je třeba upřesnit, že se právní předpis vztahuje na fyzické i všechny právnické osoby.

3.14 EHSV považuje skutečnost, že se právní předpis netýká institucionální podpory a financování projektů organizací – dokonce ani když jsou příslušné prostředky skutečně použity na činnost v oblasti zastupování zájmů – za nebezpečnou mezeru. Odstranění této mezery vyžaduje řešení, které občanskou společnost příliš nezatíží administrativními povinnostmi.

3.15 EHSV vítá, že mezi informacemi, které budou o hlavních smluvních poskytovatelích služeb zastupování zájmů zveřejňovány v rejstříku, budou i úplné údaje o všech subdodavatelích poskytujících služby zastupování, mimo jiné „popis činnosti v oblasti zastupování zájmů a její odhadovaná doba trvání“.

3.16 Lhůta pro výmaz poskytovatelů služeb zastupování zájmů z třetích zemí z rejstříku do pěti pracovních dnů od oznámení, že již nejsou subjekty uvedenými v čl. 3 odst. 1, vážně narušuje možnost následné veřejné kontroly činností v oblasti zastupování zájmů. EHSV proto navrhuje uchovávat informace o těchto subjektech v rejstříku po dobu nejméně čtyř let od podání žádosti a jasně uvést datum, k němuž byla ukončena poslední činnost spadající do oblasti působnosti nařízení.

4 **Připomínky k doporučení o inkluzivních a odolných volebních procesech**

4.1 EHSV kritizuje skutečnost, že doporučení bylo zveřejněno pouhých šest měsíců před nadcházejícími volbami do Evropského parlamentu. To je příliš pozdě na to, aby se všichni adresáti těmito doporučeními mohli začít řídit.

4.2 EHSV proto vyzývá příští Evropský parlament a Radu, aby s ohledem na toto doporučení, na připravovanou zprávu Komise o volbách do Evropského parlamentu v roce 2024 a na zprávu občanů EU v roce 2026 připravily rozsáhlejší iniciativu, která by směřovala k větší harmonizaci postupů týkajících se voleb do Evropského parlamentu ve všech členských státech, a aby pokračovaly v iniciativě týkající se zlepšení volebních práv migrujících občanů EU v dostatečném předstihu před volbami do Evropského parlamentu v roce 2029.

([4]) Úř. věst. C, C/2024/886, 6.2.2024, odstavec 5.2, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/886/oj.

4.3 EHSV považuje za politováníhodné, že od přijetí informační zprávy *Skutečná práva osob se zdravotním postižením volit ve volbách do Evropského parlamentu* ([5]) v březnu 2019 a stanoviska *Nutnost zaručit osobám se zdravotním postižením reálné právo volit ve volbách do Evropského parlamentu* ([6]) v prosinci 2020 nedošlo k žádnému významnému zlepšení možnosti těchto osob volit. Tisíce lidí ve všech členských státech EU stále nemohou kvůli právním nebo technickým překážkám reálně volit. EHSV znovu vyzývá Evropský parlament, Evropskou radu a členské státy, aby „co nejdříve pozměnily akt o volbách, který byl vydán v roce 1976 […]. Umožní to zavést v celé EU standardy, které osobám se zdravotním postižením zaručí reálné právo volit."

4.4 EHSV bere na vědomí, že několik členských států snížilo věkovou hranici pro účast na volbách na 16 let. Vyzývá v této souvislosti členské státy, aby harmonizovaly věkovou hranici pro účast ve volbách do Evropského parlamentu s cílem zajistit rovnou účast mladých lidí na úrovni EU.

4.5 EHSV zdůrazňuje, že je nesmírně důležité politicky vzdělávat všechny obyvatele EU a zvyšovat jejich digitální gramotnost, a připomíná svůj návrh na zřízení evropské agentury, která by pomocí vzdělávacích programů prohlubovala dovednosti občanů EU v oblasti médií ([7]).

4.6 Poukazuje na skutečnost, že spravedlivé volby již nejsou ve všech členských státech samozřejmostí ([8]), a vyzývá proto vlády všech členských států, aby dodržovaly i normy uvedené v bodě 11 písm. b) doporučení. Dále vyzývá Komisi, aby ve své připravované zprávě o volbách do Evropského parlamentu v roce 2024 zhodnotila jejich dodržování.

4.7 EHSV zastává názor, že vzhledem k tomu, že za pořádání voleb do Evropského parlamentu nesou odpovědnost orgány členských států, mělo by být školení volebních pozorovatelů společným úkolem členských států i Unie. Zajistí se tak vyšší míra nezávislosti pozorovatelů a také celounijní normy hodnocení.

4.8 EHSV vyzdvihuje nutnost chránit informační prostředí voleb, avšak spatřuje riziko v tom, že by toho některé vlády mohly zneužít k manipulování veřejných debat a omezení spravedlivého volebního boje všech demokratických stran. Proto zdůrazňuje mimořádný význam svobody a rozmanitosti sdělovacích prostředků a účasti občanské společnosti při kontrole informačního prostředí a spravedlivého volebního boje. Znovu vyzývá všechny demokratické subjekty, aby situaci v EU dále zlepšovaly ([9]).

4.9 Doporučuje, aby v souladu s bodem 28 bylo financování poskytované státními příslušníky nebo právnickými osobami třetích zemí, kteří nejsou zaregistrováni v jednom z členských států, omezeno na určitou maximální částku ročně a bylo zcela transparentní.

4.10 EHSV se zavazuje, že on sám i všichni jeho členové budou propagovat příští volby do Evropského parlamentu a zvyšovat volební účast, přičemž se zaměří zejména na prvovoliče a skupiny, které se dostatečně politicky neangažují.

4.11 Doporučuje, aby byla na hlasovacích lístcích uvedena loga politických stran působících na evropské úrovni, a vyzývá politické strany, aby tato loga uváděly i na svých propagačních materiálech.

4.12 V zájmu posílení evropského rozměru voleb do Evropského parlamentu EHSV podporuje reformu evropského volebního práva, kterou přijal Evropský parlament, a vyzývá Radu a všechny členské státy, aby tyto reformy přijaly.

([5]) Informační zpráva EHSV Skutečná práva osob se zdravotním postižením volit ve volbách do Evropského parlamentu: https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/information-reports/real-right-persons-disabilities-vote-european-parliament-elections-information-report..

([6]) Úř. věst. C 56, 16.2.2021, s. 36.

([7]) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Zajištění svobody a rozmanitosti sdělovacích prostředků v Evropě (stanovisko z vlastní iniciativy) (Úř. věst. C 517, 22.12.2021, s. 9).

([8]) OBSE, Úřad pro demokratické instituce a lidská práva: Hungary, Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022: Election Observation Mission Final Report (Maďarsko, parlamentní volby a referendum, 3. dubna 2022: závěrečná zpráva volební pozorovatelské mise), Varšava, 29. července 2023.

([9]) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Zajištění svobody a rozmanitosti sdělovacích prostředků v Evropě (stanovisko z vlastní iniciativy) (Úř. věst. C 517, 22.12.2021, s. 9).

5 **Připomínky k doporučení o podpoře zapojení a účinné účasti občanů a organizací občanské společnosti**

5.1 EHSV vítá snahy zlepšit účast občanů, ale opakuje, že jejich zastoupení prostřednictvím organizací občanské společnosti je velice důležité pro posilování demokracie.

5.2 EHSV připomíná svůj postoj, že „středobodem demokratického prosazování lidských práv musí být hnutí na místní úrovni a lidé, kteří mají s chudobu osobní zkušenost. Neexistuje lepší způsob, jak hájit lidská práva, a zejména práva sociální, než nechat ve veřejném prostoru a v politických debatách zaznít názory lidí, kteří jsou nerovností, chudobou a sociálním vyloučením zasaženi nejvíce.“ ([10])

5.3 Znovu prohlašuje, že zastupitelská demokracie a volební procesy jsou i nadále základem demokracie EU a participativní demokracie a že inovativní formy občanské angažovanosti jsou doplňujícím prostředkem k tomu, jak volené zástupce přimět převzít odpovědnost.

5.4 EHSV vítá doporučení, aby členské státy vypracovaly individualizované vnitrostátní rámce pro účast občanů a organizací občanské společnosti, které by měly pokrývat celý cyklus tvorby politik od sestavování agendy až po hodnocení platných právních předpisů a politických iniciativ.

5.5 Vyjadřuje politování nad skutečností, že sdělení týkající se Akčního plánu pro evropskou demokracii neobsahuje opatření k posílení účasti občanů a občanské společnosti na úrovni EU, a to vzhledem k výsledkům seminářů uspořádaných v návaznosti na zprávu o uplatňování Listiny základních práv vypracovanou v roce 2022 a na důkladné posouzení přiměřenosti stávajících mechanismů, včetně evropské občanské iniciativy.

5.6 Zdůrazňuje, že v některých členských státech představují adresáti doporučení velkou hrozbu pro veřejný občanský prostor a rovnou účast na tvorbě politik. Některé vlády zneužívají přímou demokracii k podrývání demokracie v Evropě. Komise proto musí ve svých aktivitách zaměřených na přímé posílení postavení občanů pokračovat, a to v prvé řadě při jejich kolektivním zapojování prostřednictvím organizací občanské společnosti a sociálních hnutí usilujících o obranu demokracie a ochranu občanského prostoru.

5.7 Podle EHSV má rozhodující význam nediskriminační přístup k účasti se zvláštním důrazem na práva mladých občanů, občanů se zdravotním postižením a menšin. V zájmu podpoření rozsáhlé účasti musí být možnosti zapojení co nejjednodušší a nesmí být omezovány určováním limitů, které by občanům účast znemožňovaly.

5.8 Sdílí obavy z toho, že se některé organizace snaží podkopávat demokracii a omezovat veřejný prostor, a požaduje jako součást vnitrostátních rámců přijmout opatření, díky nimž by z účasti na tvorbě politik byly vyloučeny ty organizace, jež se otevřeně staví proti demokracii a evropským hodnotám.

5.9 Požaduje jednoznačné definice cílů všech nástrojů vnitrostátních rámců a příslušné mechanismy zpětné vazby. Potenciální vliv nástrojů na tvorbu politik musí být transparentní. V opačném případě ještě více klesne důvěra občanů v demokracii, pokud reakce orgánů veřejné správy na příspěvky nesplní očekávání občanů a organizací občanské společnosti.

5.10 Vyzývá Komisi a členské státy, aby kromě poradních fór posílily rovněž dialog s organizovanou občanskou společností a úlohu občanské společnosti při tvorbě politik EU.

5.11 Vítá cíl Komise přeměnit internetové stránky „Podělte se o svůj názor“ v jednotné kontaktní místo pro zapojení občanů online a vyzývá členské státy, aby v rámci svých vnitrostátních rámců vytvořily odpovídající platformy, které budou umožňovat zapojení online i offline.

([10]) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Informování o základních právech a právním státu (stanovisko z vlastní iniciativy) (Úř. věst. C 100, 16.3.2023, s. 25).

5.12 EHSV vyzývá Evropskou komisi, aby přepracovala nařízení o evropské občanské iniciativě tak, aby se minimální věková hranice pro její podepsání ve všech členských státech snížila na 16 let a prodloužila se lhůta pro shromažďování podpisů. V souvislosti s brexitem podporuje také reformu smluv EU, aby se snížila hranice počtu podpisů, která v současnosti činí jeden milion.

5.13 Jelikož ve všech členských státech zatím není závazná povinnost vést rejstřík transparentnosti, doporučuje se dobrovolné zavádění rejstříků transparentnosti ve všech členských státech, aby se zajistilo a podpořilo transparentní a etické zastupování zájmů, které má rozhodující význam pro faktickou účast organizací občanské společnosti a dalších zainteresovaných stran.

V Bruselu dne 24. dubna 2024.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE