

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [\[Връзка\]](#). Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата [езикова политика](#) и [политика за превода](#) [\[Връзка\]](#).

Решение относно стратегическо проучване OI/2/2017/ТЕ относно прозрачността на законодателния процес на Съвета

Решение

Случай OI/2/2017/ТЕ - Открит на 10/03/2017 - Препоръка за 17/05/2018 - Специален доклад от 17/05/2018 - Решение от 15/05/2018 - Заинтересовани институции Съвет на Европейския съюз (Приключен със специален доклад) | Съвет на Европейския съюз (Установено е лошо управление) |

Това стратегическо проучване се отнасяше до прозрачността на обсъжданията на проекти на законодателни актове в подготвителните органи на Съвета на ЕС („Съвета“).

За да могат европейските граждани правилно да упражняват демократичното си право да участват в процеса на вземане на решения в ЕС и да търсят отговорност от заинтересованите лица, законодателните обсъждания трябва да бъдат достатъчно прозрачни.

Когато правителствата на 28-те държави членки в Съвета официално приемат законодателство на ЕС, заседанията и всички законодателни обсъждания са публични. Преди Съветът обаче да постигне официална позиция, обсъжданията се провеждат в повече от 150 подготвителни органа. Именно на това равнище се предлагат повечето промени в проектите на законодателни актове и се търсят компромиси между държавите членки.

Подготвителните органи обаче не заседават публично. Гражданите могат да упражняват демократичното си право да следят законодателните обсъждания само чрез достъп до записите от тези обсъждания. Това изисква законодателните обсъждания в подготвителните органи да бъдат надлежно документиран и своевременният достъп до съответните документи да бъде лесно достъпен.



В този контекст омбудсманът започна тази стратегическа проверка през март 2017 г. Тя постави конкретни въпроси на Съвета, започна обществена консултация и провери законодателните досиета на Съвета.

Омбудсманът установи, че настоящите практики на Съвета представляват лошо администриране. Тя *изрично разкритикува неспособността на Съвета да регистрира систематично самоличността на държавите членки, заемащи позиции в подготвителните органи , както и широко разпространената практика на ограничаване на достъпа до законодателни документи в хода на процеса на вземане на решения (т.нар. маркировка „LIMITE“)* .

На 9 февруари 2018 г. омбудсманът отправи три конкретни препоръки и няколко предложения до Съвета относно начините за подобряване на прозрачността на законодателния процес.

Съветът не отговори на препоръките на Омбудсмана в законоустановения срок от три месеца. Поради това омбудсманът приключи случая, като потвърди констатациите си, препоръките си и предложенията си за подобрение. Ще бъде изготвен специален доклад до Европейския парламент.

Фон

1. Съветът на Европейския съюз (Съветът) се състои от правителствата на държавите — членки на ЕС. Заедно с Европейския парламент [1] Съветът приема законодателство на ЕС. Преди министрите от държавите членки да постигнат официална позиция по проекта за законодателство на заседанията на Съвета, подготвителните обсъждания се провеждат в Комитета на постоянните представители на Съвета (Корепер) [2] и в над 150 подготвителни органа на Съвета, в които участват национални държавни служители, включително т.нар. „работни групи“ [3] . В много случаи тези подготвителни органи оказват решаващо влияние върху окончателния законодателен текст. Следователно обсъжданията във всички тези подготвителни органи са важна част от законодателния процес на ЕС.

2. Законово изискване е да се гарантира, че гражданите могат да следят напредъка на законодателството. Съгласно Договорите на ЕС всеки гражданин има *„правото да участва в демократичния живот на Съюза,и решенията на ЕС трябва да се вземат „възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите“* [4] . В Договорите изрично се изисква Съветът да заседава публично *„при разглеждането и гласуването на проект на законодателен акт “* [5] .

3. Значението на законодателната прозрачност е залегнало и в правилата на ЕС относно публичния достъп до документи [6] . В тези правила се посочва, че *„законодателните документи “* трябва да бъдат пряко достъпни за обществеността във възможно



най-голяма степен [7] [7] .

4. В контекста на опасенията относно усещането за липса на отчетност и произтичащата от това липса на възможност за гражданите да участват в законодателните дейности на Съвета, Омбудсманът реши да проучи въпроса по собствена инициатива чрез „стратегическо разследване“.

Стратегическо проучване

5. Проучването беше съсредоточено върху прозрачността на законодателните обсъждания в подготвителните органи на Съвета. По-специално тя се отнася до начина, по който Генералният секретариат на Съвета („Секретариатът“) подпомага административно законодателния процес при записването на обсъжданията между държавите членки в подготвителните органи и чрез регистрирането, управлението и публикуването на съответните документи.

6. На 10 март 2017 г. омбудсманът зададе 14 въпроса на Съвета [8] , на които Съветът отговори на 26 юли 2017 г. [9] .

7. **След това** Омбудсманът започна обществена консултация, като прикани членовете на обществеността, гражданското общество, академичните среди и националните парламенти да представят своите становища по повдигнатите въпроси. Всички участници изразиха загриженост в различна степен относно отчетността и прозрачността на законодателните обсъждания в различните подготвителни органи на Съвета [10] .

8. На 23 януари 2018 г. разследващият екип на Омбудсмана провери [11] досиетата на Съвета по три законодателни предложения, финализирани през 2016 г.: Регламентът относно защитата на данните [12] , Решението за противодействие на недеklarирания труд [13] и Директивата относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на органите от общественния сектор [14] . Проверката имаше за цел да даде на Омбудсмана представа за начина, по който Секретариатът изготвя, разпространява, регистрира и публикува документи, внесени на заседанията на подготвителните органи на Съвета.

9. След подробен анализ на обратната информация, получена по време на обществената консултация, резултатите от проверката и становищата, представени от Съвета, омбудсманът установи, че настоящите практики на Съвета представляват лошо администриране.

10. На 9 февруари 2018 г. омбудсманът отправи три конкретни препоръки към Съвета относно начините, по които той би могъл да увеличи прозрачността на своя законодателен процес. Тя също така поиска от Съвета да отговори на набор от предложения за подобрене [15] .



11. В съответствие с Договорите за ЕС [16] и Устава на Европейския омбудсман [17] Омбудсманът предостави на Съвета срок от три месеца, за да представи подробно становище по своите препоръки и предложения.

12. За разочарование на Омбудсмана Съветът не отговори на нейните препоръки и предложения в законоустановения срок, който изтече на 9 май 2018 г. С оглед на значението на въпроса за законодателната прозрачност омбудсманът реши да не предоставя на Съвета никакви удължавания след този срок.

Препоръки на омбудсмана

13. Отправната точка на оценката на Омбудсмана беше значението на прозрачността за демократичната легитимност на законодателството на ЕС и на ЕС. Тъй като подготвителните органи на Съвета не заседават публично, гражданите могат да упражняват демократичното си право да следят законодателните обсъждания само чрез достъп до записите от тези обсъждания.

14. За да бъде това възможно, законодателните обсъждания в подготвителните органи трябва да бъдат документираны; когато държавите членки заемат позиции в подготвителните органи, това трябва да бъде записано; навременният достъп до законодателни документи трябва да бъде лесно достъпен.

15. Омбудсманът установи, че неспособността на Съвета да регистрира систематично самоличността на държавите членки, когато те изразяват позиции в обсъжданията в рамките на подготвителните органи [18] , представлява лошо администриране. Тя също така установи, че настоящата практика на Съвета за определяне на повечето законодателни документи, докато процесът на вземане на решения е в ход, като „LIMITE“ [19], като по този начин ограничава публичния достъп, представлява лошо администриране.

16. Поради това Омбудсманът **препоръча** на Съвета:

1. Систематично документира самоличността на правителствата на държавите членки, когато те изразяват позиции в подготвителните органи на Съвета.

2. Разработване на ясни и публично достъпни критерии за това как документите се определят като „LIMITE“ в съответствие с правото на ЕС.

3. Систематично да прави преглед на статута на документите „LIMITE“, на ранен етап, *преди* окончателното приемане на законодателен акт, включително *преди* неофициалните преговори в рамките на „тристранните срещи“, на който етап Съветът ще е постигнал първоначална позиция по предложението.

17. Освен това омбудсманът отправи редица предложения до Съвета относно начините



за подобряване на прозрачността на законодателния процес с оглед подобряване на съгласуваността на документацията, изготвена в рамките на подготвителните му органи [20] и достъпността на тази документация чрез уебсайта на Съвета и публичния регистър [21] .

18. Омбудсманът предложи Съветът:

- 1. Да извърши преглед на начина, по който изпълнява правното си задължение да направи законодателните документи пряко достъпни. Този преглед следва да приключи в срок от 12 месеца от датата на настоящата препоръка и следва да доведе до приемането на подходящи нови договорености в рамките на още 12 месеца.**
- 2. Приема насоки относно видовете документи, които следва да бъдат изготвяни от подготвителните органи, контекста на законодателните процедури и информацията, която трябва да бъде включена в тези документи.**
- 3. Актуализиране на процедурния правилник на Съвета, за да се отрази настоящата практика на оповестяване на законодателни документи, съдържащи позициите на държавите членки, както е посочено от нидерландското председателство на Съвета през 2016 г.**
- 4. Изброява всички видове документи в публичния си регистър, независимо от техния формат и дали те са напълно или частично достъпни или изобщо не са достъпни.**
- 5. Подобряване на удобството за ползване и „търсене“ на публичния регистър на документите.**
- 6. Разработване на специална и актуална уебстраница за всяко законодателно предложение по примера на Законодателната обсерватория на Европейския парламент.**

Извод

Омбудсманът приключва тази стратегическа проверка със следното заключение:

Омбудсманът потвърждава констатациите си за лошо администриране, препоръките си и предложенията си до Съвета, както е описано подробно в препоръката ѝ от 9 февруари 2018 г.

Омбудсманът ще изготви специален доклад до Европейския парламент.

Съветът ще бъде информиран за това решение .



Емили О'Райли

Европейски омбудсман

Страсбург, 15.5.2018 г.

[1] Съгласно обикновената законодателна процедура, член 294 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС).

[2] „Комитетът на постоянните представители на правителствата на държавите членки към Европейския съюз“ се състои от постоянните представители (Корепер II) или заместник постоянните представители (Корепер I) на 28-те държави членки.

[3] Списъкът на подготвителните органи е достъпен на адрес:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Връзка]

[4] Член 1 и член 10, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

[5] Член 15, параграф 2 от ДФЕС.

[6] Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, ОВ L 145, 2001 г., стр. 43 (Регламент 1049/2001).

[7] Съображение 6 и член 12, параграф 2 от Регламент 1049/2001.

[8] Встъпителното писмо на Омбудсмана може да бъде намерено на следния адрес:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>
[Връзка]

[9] Отговорът на Съвета може да бъде намерен на следния адрес:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>
[Връзка]

[10] Омбудсманът получи 22 становища за обществената консултация, които могат да бъдат намерени тук:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark> [Връзка]

[11] Докладът от проверката на Омбудсмана може да бъде намерен тук:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>



[Връзка]

[12] Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни.

[13] Решение (ЕС) 2016/344 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. за създаване на европейска платформа с цел засилване на сътрудничеството в борбата с недекларирания труд.

[14] Директива (ЕС) 2016/2102 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на органите от обществеността.

[15] Препоръката може да бъде намерена тук:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[Връзка]

[16] Член 228 от ДФЕС.

[17] Решение на Европейския парламент относно правилата и общите условия за изпълнението на функциите на омбудсмана, член 3, параграф 6.

[18] Вж. точки 14—21 от препоръката.

[19] Вж. точки 28—35 от препоръката.

[20] Вж. точка 13 и приложение I към препоръката.

[21] Вж. точки 23—27 и приложение 2 към препоръката.