



Специален доклад на Европейския омбудсман по стратегическа проверка OI/2/2017/TE относно прозрачността на законодателния процес на Съвета

Специален доклад

Случай OI/2/2017/TE - **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 (Приклучен със специален доклад) | Съвет на Европейския съюз (Установено е лошо управление) |

Въз основа на своята проверка на прозрачността на дискусиите относно законодателството в подготвителните органи на Съвета на ЕС („Съветът“) омбудсманът Емили О’Райли изпраща настоящия специален доклад до Европейския парламент, за да потърси неговата подкрепа по въпроса.

За да могат европейските граждани да упражняват пълноценно своето демократично право на участие в процеса на вземане на решения в ЕС и да държат отговорни участниците в този процес, законодателните разисквания трябва да са достатъчно прозрачни.

Освен това, за да могат гражданите да държат своите правителства отговорни за вземаните от тях решения относно законодателството на ЕС, те трябва да разполагат с информация за позициите, които тези правителства са застъпили в хода на законодателния процес. Освен това публикуването на тази информация ще задължи правителствата на държавите членки да подхождат по-отговорно към това законодателство и ще ги възпира да „обвиняват Брюксел“ за законодателни актове на ЕС, в чието изготвяне и приемане те самите са взели участие.

Омбудсманът предприе тази стратегическа проверка през март 2017 г. Тя отправи конкретни въпроси към Съвета, обяви обществена консултация и извърши проверка на законодателни проекти на Съвета.

Омбудсманът установи, че сегашните практики на Съвета представляват случай на лошо управление. Тя критикува по-конкретно отказа на Съвета да документира систематично позициите на държавите членки изразени в подготвителните органи, и широко разпространената практика на ограничаване на достъпа до законодателни документи по време на процеса на вземане на решения (т.нар. обозначение „LIMITE“).

На 9 февруари 2018 г. Омбудсманът отправи до Съвета три конкретни препоръки и



няколко предложения за подобряване прозрачността на неговия законодателен процес.

Съветът не отговори на нейните препоръки и предложения в законоустановения тримесечен срок.

Предвид важността на въпроса за законодателната прозрачност Омбудсманът счита, че е обосновано да постави въпроса на вниманието на Европейския парламент, за да потърси неговата подкрепа да убедят Съвета да изпълни нейните препоръки и предложения.

Изготвен в съответствие с член 3, параграф 7 от Устава на Европейския омбудсман [1]
Контекст на стратегическата проверка

1. Съветът на Европейския съюз („Съветът“) се състои от правителствата на държавите — членки на ЕС. Съветът приема законодателството на ЕС, заедно с Европейския парламент [2] . Преди министрите на държавите членки да излязат с официална позиция по проекти за законодателни актове в рамките на заседанията на Съвета, се провеждат подготвителни дискусии в рамките на Комитета на постоянните представители („Корепер“) [3] на Съвета, както и в повече от 150 подготвителни органа на Съвета с участието на национални държавни служители, включително т.нар. „работни групи“ [4] . В много случаи тези подготвителни органи оказват решаващо влияние върху окончателния законодателен текст. Следователно дискусиите във всички тези подготвителни органи имат централно значение в законодателния процес на ЕС.

Съвет на националните министри

»

КОРЕПЕР в състав от национални посланици

»

Работни групи в състав от национални държавни служители

2. Гарантирането на възможността на гражданите да следят развитието на законодателния процес не е препоръка, а законоустановено задължение. Съгласно Договорите на ЕС всеки гражданин има „право да участва в демократичния живот на Съюза“ , а решенията на ЕС трябва да се вземат „възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите“ [5] . В Договорите е изрично предвидено, че заседанията на Съвета са публични „при обсъждането и гласуването по даден проект на законодателен акт“ [6] . Това задължение за прозрачност обхваща всички етапи на законодателния процес и следва да бъде изпълнявано своевременно, а не само ретроспективно след приключването на процеса. Основната цел на това изискване е да се гарантира възможността гражданите да получават информация за развитието на



всеки законодателен процес, за обсъжданите алтернативни решения и за позициите, които биват защитавани или оспорвани от националните правителства.

3. Предмет на разглеждане в рамките на настоящата проверка са документите, които се внасят за обсъждане в подготвителните органи на Съвета, натоварени с разработването на проектите за законодателни актове. Всички тези документи са „законодателни документи“ по смисъла на правилата на ЕС за публичния достъп до документи [7] . Предвидено е задължение за проактивно предоставяне на достъп до този вид документи от „законодателя на ЕС“ с цел да се осигури възможно най-широк публичен достъп [8] . Достъпът до публични документи може да бъде ограничаван само в случаите, когато са приложими предвидените в правилата на ЕС за публичния достъп до документи „изключения“ [9] . Освен в много ограничени случаи, дори когато такива изключения са приложими, те могат да бъдат отменени, когато оповестяването се налага от по-висш обществен интерес. С оглед на очевидния обществен интерес тези документи да бъдат оповестявани, за да могат гражданите да упражняват ефективно правото си да контролират законодателния процес [10] , само в редки случаи някое от тези изключения може да оправдае непредоставянето на законодателни документи.

4. Съгласно Договорите на ЕС Съветът и Европейският парламент са „съзаконодатели“ [11] . Европейският парламент се избира пряко от гражданите и неговите процедури по разискване и приемане на законодателни актове се характеризират с висока степен на прозрачност, а следователно и на отчетност. Основните стъпки в законодателната процедура на Европейския парламент и съответните разпоредби за прозрачност са, както следва:

Проектодоклад на комисия

Подлежи на публикуване

Разисквания в комисия

Публични

Изменения, внесени от комисията

Подлежат на публикуване

Компромисни изменения

Подлежат на публикуване

Поименни гласувания в комисия

Подлежат на публикуване



Доклад на комисия

Подлежи на публикуване

Изменения, внесени на пленарно заседание

Подлежат на публикуване

Разисквания в пленарно заседание

Публични

Поименни гласувания в пленарно заседание

Подлежат на публикуване

Доклад за разискванията в пленарно заседание

Подлежи на публикуване

5. Понастоящем Съветът не предоставя в достатъчна степен, пряко и проактивно достъп до законодателните документи на обществеността в хода на законодателния процес. Индивидуални искания за публичен достъп до законодателни документи на Съвета по правило се разглеждат в съответствие с правилата на ЕС за достъпа до документи. Поради недостатъци на процедурата на Съвета за регистриране на тези документи обаче в много случаи обществеността не може да получи в реално време информация за това какви документи съществуват. Омбудсманът отчита, че Съветът е реализирал значителен напредък в усилията си за усъвършенстване на своите вътрешни процедури за управление на документи. Омбудсманът приветства Съвета за тези стъпки. По-важният въпрос обаче е свързан с нивото на ангажираност на Съвета с осигуряването на прозрачността, а оттам и на отчетността на неговите функции на законодател на ЕС.

6. В контекста на изразената загриженост относно предполагаема липса на отчетност на законодателните дейности на Съвета и произтичащата от това невъзможност на гражданите да участват в тези дейности Омбудсманът взе решение да извърши проверка по собствена инициатива по този въпрос, като предприе „стратегическа проверка“.

Стратегическата проверка

7. Предмет на проверката беше прозрачността на законодателните разисквания в подготвителните органи на Съвета. По-специално тя се отнася до начина, по който Генералният секретариат на Съвета („Секретариатът“) предоставя административна подкрепа за процеса на вземане на законодателни решения, като документира резултатите от дискусиите между държавите членки в рамките на подготвителните органи, и като регистрира, управлява и публикува свързаните с тези дискусии документи.



8. На 10 март 2017 г. Омбудсманът отправи 14 въпроса към Съвета [12] , отговорите на които Съветът предостави на 26 юли 2017 г. [13]

9. Впоследствие Омбудсманът предприе обществена консултация, като покани гражданите, представителите на гражданското общество, членовете на академичната общност и националните парламенти да изложат мнение по поставените въпроси. Всички, които се отзоваха на поканата за участие в обществената консултация, изразиха в една или друга степен загриженост за отчетността и прозрачността на законодателните дискусии в отделните подготвителни органи на Съвета [14] .

10. На 23 януари 2018 г. екипът на Омбудсмана, извърши проверка [15] на документите на Съвета, свързани с три законодателни предложения, чиито процедури са приключили през 2016 г.: Регламента относно защитата на данните [16] , Решението за противодействие на недеklarирания труд [17] и Директивата относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от общественния сектор [18] . Проверката на документите беше предприета с цел Омбудсманът да се запознае с начина, по който Секретариатът изготвя, разпространява, регистрира и публикува документи, внесени за обсъждане на заседанията на подготвителните органи на Съвета.

11. Въз основа на подробен анализ на получените в рамките на обществената консултация отговори, резултатите от проверката на документи и предоставените от Съвета становища Омбудсманът установи, че настоящите практики на Съвета представляват случай на лошо управление.

12. На 9 февруари 2018 г. Омбудсманът отправи до Съвета три конкретни препоръки за подобряване прозрачността на неговия законодателен процес. Освен това тя прикани Съвета да предостави отговори на поредица от предложения за усъвършенстване на неговата практика [19] .

13. Омбудсманът определи, в съответствие с Договорите на ЕС [20] и Устава на Европейския омбудсман [21] , тримесечен срок, в който Съветът да предостави подробно становище по отправените от нея препоръки и предложения.

14. 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 прозрачността за законодателния процес Омбудсманът взе решение да не предоставя на Съвета допълнителен срок след изтичането на първоначално определения срок.

Оценка и констатации на Омбудсмана

15. Отправната точка в оценката на Омбудсмана е значението на прозрачността за демократичната легитимност на европейското законодателство и на ЕС. Тъй като заседанията на подготвителните органи не са публични, гражданите могат да упражняват своето демократично право да следят законодателните дискусии, единствено ако имат достъп до протоколите от тези дискусии. Това предполага, че А)



законодателните дискусии в подготвителните органи трябва да се документират, Б) когато държавите членки застъпват позиции на заседанията на подготвителните органи, тези позиции трябва да се протоколират, и В) трябва да бъде осигурен своевременен и улеснен публичен достъп до законодателните документи.

А. Документиране на работата на подготвителните органи на Съвета

16. През ноември 2016 г. Съветът въведе нова информационна система за регистрация и разпространение на документи, внесени на заседанията на Съвета, включително заседанията на подготвителните органи. Тази система гарантира, че всички документи, внесени в подготвителните органи на Съвета, вече се регистрират систематично. Това включва например коментари от представители на правителствата на държавите членки, получени в Секретариата по електронна поща, както и документи, изготвени по време на заседанията на подготвителните органи [22]. Омбудсманът отчита, че тази система има потенциал да реализира значителен принос за подобряването на прозрачността на законодателните дискусии.

17. В хода на настоящата проверка обаче Омбудсманът установи несъответствия в изготвената от Секретариата документация за отделните подготвителни органи. Работата на подготвителните органи се документира в различна степен, като практиките за документиране на дейностите се различават, а освен това са налице някои пропуски в документацията (подробен преглед на констатациите на Омбудсмана е изготвен в приложение 1).

18. Омбудсманът застъпва позицията, че придържането към изчерпателен и последователен подход към документирането на работата на подготвителните органи на Съвета ще улесни значително проследяването на напредъка на законодателните предложения. Прилагането без обективни основания на несъгласувани практики поражда риск от ненужно объркване на лицата, които се стремят да проследят и разберат в детайли законодателната процедура. **С оглед на това Омбудсманът отправя предложението Съветът да приеме насоки относно видовете документи, изготвяни от подготвителните органи в контекста на законодателните процедури, както и относно информацията, която да се включва в тези документи.**

Б. Документиране и оповестяване на позициите на държавите членки

19. Съществуват различни практики на отразяване на позициите на държавите членки в документите, изготвяни и разпространявани в подготвителните органи на Съвета. Проверката показва, че държавите членки, които застъпват позиции в рамките на заседанията на подготвителните органи, се документират само в някои случаи. В други



случаи държавите членки не се отразяват в документите като подкрепящи определена позиция, а вместо това се споменават неидентифицирани „делегации“.

20. Омбудсманът подчертава, че представителите на държавите членки, участващи в законодателната работа, са част от законодателните органи на ЕС и следва да носят отговорност като такива. За да може обществеността да държи своите правителства отговорни за решенията на законодателните органи на ЕС, тя трябва да може да получи информация за позициите, застъпени от отделните национални правителства в процеса на внасяне на изменения и приемане на законодателните предложения на ЕС. Без този „минимален и абсолютно задължителен елемент за преценка“ [23] гражданите няма да могат да осъществяват ефективен контрол върху действията на всички техни национални представители. За националните парламенти е важно също да имат възможност да получават информация за позициите, застъпени от правителства на съответните държави, за да могат да изпълняват задачата си да контролират действията на тези правителства.

21. Повишаването на прозрачността относно позициите на националните правителства по законодателните актове на ЕС има важно значение и за легитимността на законодателството на ЕС. Публикуването на тази информация ще задължи правителствата на държавите членки да подхождат по-отговорно към това законодателство и ще ги възпира да „обвиняват Брюксел“ за решения, които всъщност са взети от самите тях. В много от становищата, внесени в рамките на обществената консултация, се изтъква категорично значението на достъпа до информация за позициите, изразени от отделните държави членки в рамките на законодателните преговори.

22. В първоначалния си отговор до Омбудсмана от юли 2017 г. Съветът потвърди, че въпросът за документирането на позициите на държавите членки е обсъден на заседанието на Корепер през май 2014 г. по повод на съответно решение на Съда на ЕС [24]. Корепер е заключил, че това решение не въвежда задължение за документиране и идентифициране на позициите на отделните държави членки, но държавите членки ще бъдат идентифицирани, ако това е счтено за „уместно“ [25].

23. Омбудсманът разбира, че правителствата на някои държави членки може да не желаят позициите им да бъдат оповестявани преди официалното гласуване или приемането на определени законодателни предложения. Секретариатът от своя страна може да чувства, че е ограничена свободата му да определя до кои законодателни документи може да предоставя проактивно и пряко достъп на обществеността. В действителност съгласно Процедурния правилник на Съвета Секретариатът не може да предоставя проактивно достъп до документи, които „изразяват индивидуалните позиции на делегациите“ [26], докато продължават дискусиите. Освен това дори след влизането в сила на съответния законодателен акт дадена държава членка може да поиска документите, които отразяват индивидуалната ѝ позиция, да не бъдат предоставяни пряко на обществеността [27].

24. Волята за промяна на позицията и за постигане на компромис обаче е



основополагаща характеристика на демократичния процес на вземане на решения. Може да се каже, че предоставянето на информация и обяснения на гражданите за тези промени и за произтичащите от тях компромиси е важен елемент от отчетността [28]. Във връзка с това в цитираното по-горе решение Съдът е приел, че Съветът неоснователно е отказал публичен достъп до части от бележка на неговия Секретариат, съдържаща изменения, внесени от редица правителства на държави членки. Съдът е пояснил, че правилата на ЕС за достъп до документи „имат за цел да се гарантира публичен достъп до пълното съдържание на документите на Съвета, включително, в конкретния случай, до това кои са авторите на различните предложения“ [29].

25. Омбудсманът приветства потвърдението от Съвета, че като следствие от решението на Съда законодателните документи, съдържащи позициите на държавите членки, вече се предоставят при съответно искане, „освен в изключителни и надлежно обосновани случаи“. **Омбудсманът предложи Съветът да актуализира процедурния си правилник, като отрази в него тази практика** [30]. Разбира се, този ангажимент няма голяма стойност, ако позициите на държавите членки не се документират по подходящ начин.

26. С оглед на това, че за гражданите е важно да разполагат с информация за позициите на държавите членки, Омбудсманът констатира, че отказът на Секретариата да документира систематично държавите членки, които изразяват позиции в рамките на обсъжданията в подготвителните органи, представлява случай на лошо управление. На това основание Омбудсманът отправи следната препоръка към Съвета:

Съветът следва да документира систематично кои правителства на държавите членки изразяват позиции в подготвителните органи .

В. Достъп до документите, изготвени от подготвителните органи

27. Омбудсманът идентифицира два конкретни въпроса, свързани с лесния и своевременен достъп до документите на подготвителните органи: i) относно пълнотата и достъпността на публичния регистър на документите на Съвета и ii) относно практиката на Съвета да ограничава достъпа до законодателни документи по време на процеса на вземане на решения (т.нар. обозначение „LIMITE“).

Публичен регистър на документите на Съвета

28. Наличието на пълен и достъпен публичен регистър е важна предпоставка за постигане на законодателна прозрачност. За да получи обществеността възможност да упражнява пълноценно правото си на достъп до документи, всички законодателни документи, изготвяни и/или разпространявани в подготвителните органи, следва да



фигурират в публичен регистър, независимо от формата им и от това дали са изцяло или частично достъпни или изобщо не са достъпни. Ако документите не фигурират в публичен регистър, обществеността не може да знае какви документи действително съществуват. Освен това, за да получи обществеността реална възможност за достъп до тези документи, трябва да е възможно те бъдат лесно намерени на уебсайта на Съвета. Единствено с помощта на пълен и достъпен регистър на документите обществеността може да получи адекватна информация за разискванията, които се провеждат в подготвителните органи.

29. Омбудсманът установи, че съществуващият публичен регистър на документите на Съвета е непълен и не е много лесен за ползване [31]. Например практиката на публикуване на списъци на „работни документи“, които не са вписани отделно в регистъра, е неудовлетворителна, тъй като тя затруднява гражданите да установят лесно и своевременно съществуването на такива документи. Като цяло, за да бъде намерен конкретен документ, е необходимо да се познава в детайли функционирането на Съвета. Това обстоятелство затруднява достъпа на обществеността до информация за преговорите, осъществявани в подготвителните органи.

30. Въз основа на направения анализ **Омбудсманът предложи Съветът да вписва всички видове документи в своя публичен регистър, независимо от формата им и от това дали са изцяло или частично достъпни или изобщо не са достъпни.**

31. С цел да се избегне възможно претоварване с информация, това следва да се предприеме успоредно с мерки за подобряване на достъпността на документите чрез регистъра. Омбудсманът счита, че достъпът до документите ще бъде значително улеснен, ако подготвителните документи бъдат организирани в хронологичен ред на отделна уебстраница за всяко законодателно предложение [32]. **С оглед на това Омбудсманът предложи Съветът да разработи специална и текущо актуализирана уебстраница за всяко законодателно предложение по примера на „Законодателната обсерватория“ на уебсайта на Европейския парламент.** В този контекст Омбудсманът приветства постигнатия от Съвета, Европейския парламент и Комисията напредък в работата по създаване на „съвместна база данни“ за законодателните предложения.

Обозначението „LIMITE“

32. Съветът ограничава достъпа до документи, свързани с текущи законодателни процедури, като ги маркира с т.нар. обозначение „LIMITE“ [33]. Получателите на документи, носещи това обозначение, следва да гарантират, че те няма да се очаква да осигурят неразпространението им извън Съвета. Съветът не предоставя пряк достъп до тези документи на обществеността чрез своя уебсайт. Според Омбудсмана обаче обозначаването на даден документ като „LIMITE“ не означава непременно, че достъпът до него ще бъде отказан, ако е постъпило искане за достъп съгласно правилата на ЕС за публичния достъп до документи.



33. Секретариатът отговаря за маркирането на документи с обозначението „LIMITE“. През юли 2017 г. Съветът обясни на Омбудсмана, че Секретариатът поставя на документи обозначението „LIMITE“ въз основа на „преценка *prima facie*“ дали съществува риск за един или повече от интересите, които са защитени по силата на изключенията, предвидени в правилата на ЕС за публичния достъп до документи [34] .

34. Същевременно проверката на Омбудсмана показва, че документи с междуинституционален код, разпространявани между Секретариата, работните групи и Корепер във връзка с трите законодателни досиета, се обозначават по подразбиране и систематично като „LIMITE“ [35] . Това означава, че в отделите на Секретариата е възприета практиката за автоматично обозначаване на подготвителните законодателни документи като „LIMITE“. Процедурният правилник на Съвета, изглежда, насърчава тази практика на „презастраховане“ и предоставяне на пряк достъп само до документите, които „*очевидно не са обхванати*“ [36] от нито едно от изключенията, предвидени съгласно правилата на ЕС за публичния достъп до документи. Може да се каже, че това обезсмисля законоустановеното изискване за предоставяне на възможно най-широк публичен достъп [37] до законодателните документи [38] .

35. През юли 2017 г. Съветът увери Омбудсмана, че по правило отменя статута „LIMITE“ в хода на законодателните дискусии само в отговор на конкретни искания за достъп. Систематичен преглед на статута „LIMITE“ се извършва едва след окончателното влизане в сила на съответния законодателен акт [39] . Следователно, когато става дума за комплексни законодателни процедури, документите може да не бъдат проактивно публикувани в продължение на няколко години [40] . Омбудсманът отбелязва, че през 2015 г. 84 % от исканията за публичен достъп до документи, носещи обозначението „LIMITE“ и свързани с текущи законодателни процедури през тази година, са били уважени [41] . Що се отнася до Регламента относно защитата на данните, 310 от общо 321 документа, носещи обозначението „LIMITE“ и свързани със законодателното предложение, са били предоставени изцяло в отговор на съответни искания преди приключването на процеса на преговори. Това означава, че голямото мнозинство от законодателните документи не са попаднали в обхвата на нито едно от изключенията по отношение на предоставянето на достъп, предвидени в правилата на ЕС за публичния достъп до документи [42] .

36. Омбудсманът подчертава, че ограниченията върху достъпа до законодателни документи следва да имат изключителен характер и действието им да е ограничено до абсолютно необходимия минимум. Статутът „LIMITE“ следва да се прилага само към документите, които към момента на оценката са изключени от обхвата на задължението за предоставяне на достъп на основание на едно от изключенията, предвидени в правилата на ЕС за достъпа до документи. Съветът следва да предоставя проактивно и незабавно достъп до изготвяните от него законодателни документи на своя уебсайт [43] , по същия начин като другия съзаконодател — Европейския парламент.

37. С оглед на горното Омбудсманът констатира, че актуалната практика за обозначаване на повечето подготвителни документи, изготвени в рамките на текущи



законодателни процедури, като „LIMITE“ е непропорционално ограничаване на правото на гражданите на възможно най-широк публичен достъп до законодателните документи. Това представлява случай на лошо управление. На това основание Омбудсманът отправя следните препоръки към Съвета:

Съветът следва да разработи ясни и публично достъпни критерии за обозначаване на документи като „LIMITE“ в съответствие със законодателството на ЕС.

Съветът следва да преразглежда систематично статута „LIMITE“ на документите на ранен етап *преди* окончателното приемане на съответния законодателен акт, включително преди началото на неформалните преговори (т.нар. „тристранни преговори“) между Съвета, Европейския парламент и Комисията, към който момент Съветът следва да е изработил начална позиция по законодателното предложение.

Заклучение

38. На основание на горното Омбудсманът счита, че Съветът следва подобри прозрачността на своя законодателен процес. Предвид важността на въпроса за законодателната прозрачност за отчетността на процеса на вземане на решения в ЕС Омбудсманът търси подкрепата на Европейския парламент да убедят Съвета да изпълни нейните препоръки и предложения.

Препоръки на Омбудсмана

Омбудсманът отправя следните препоръки към Съвета:

Съветът следва:

- да документира систематично кои правителства на държави членки изразяват позиции в подготвителните органи;
- да разработи ясни и публично достъпни критерии за обозначаване на документи като „LIMITE“ в съответствие със законодателството на ЕС;
- да преразглежда систематично статута „LIMITE“ на документите на ранен етап *преди* окончателното приемане на съответния законодателен акт, включително преди началото на неформалните тристранни преговори, към който момент Съветът следва да е изработил начална позиция по законодателното предложение.

Предложения на Омбудсмана за подобрения

Съветът следва:

1. да извърши проверка относно това как изпълнява законоустановеното си задължение да предоставя пряк достъп до своите законодателни документи. Тази проверка следва да бъде извършена в срок от 21 месеца от датата на



настоящата препоръка и следва да доведе до приемане на подходящи нови правила в допълнителен 12-месечен срок;

2. да приеме насоки относно видовете документи, които следва да бъдат изготвяни от подготвителните органи в контекста на законодателните процедури, както и относно информацията, която следва да се включва в тези документи;

3. да актуализира Процедурния правилник на Съвета, за да бъде отразена актуалната практика на предоставяне на достъп до законодателните документи, съдържащи позиции на държавите членки, както тя е очертана от нидерландското председателство на Съвета през 2016 г.;

4. да вписва всички видове документи в публичния си регистър, независимо от формата и от това дали са изцяло или частично достъпни или изобщо не са достъпни;

5. да направи публичния регистър на документи по-удобен за ползване и да улесни търсенето в него;

6. да разработи специална и текущо актуализирана уебстраница за всяко законодателно предложение по примера на Законодателната обсерватория на Европейския парламент.

Европейският парламент може да прецени необходимостта от приемане на съответна резолюция.

Приложение 1: Документиране на работата на подготвителните органи на Съвета
Когато предприе своята проверка, Омбудсманът отбеляза, че е налице известна степен на съгласуваност на документацията, изготвяна във връзка със заседанията на Корепер [44]. Същевременно беше посочено, че изглежда, са налице различни практики в останалите подготвителни органи на Съвета, и по-специално в работните групи, по отношение на това какви документи да се изготвят и каква информация да се включва в тях.

Що се отнася до **съгласуваността** на документацията, изготвяна от отделните подготвителни органи, информацията на Омбудсмана е, че Съветът изготвя различни видове документи, за да документира напредъка и резултатите от преговорите в подготвителните органи. Тези документи включват „дневен ред“, придружаващи „документи“, „доклади“, „резултати от работата“, „обобщени протоколи“ от дискусии, „компромисни текстове“, „бележки“ до делегации и др.

Проверката на трите законодателни досиета показва, че практиките на изготвяне на документи варират както между отделните подготвителни органи, така и между отделите на Секретариата на Съвета. Например Секретариатът е изготвял подробни



„резултати от работата“ за някои от заседанията на подготвителния орган [45], който е работил по позицията на Съвета по проекта на Решение за противодействие на недеklarирания труд, но същевременно не съществуват подобни документи за заседанията на други два подготвителни органа, които са обсъждали Регламента относно защитата на данните [46] и Директивата относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от общественния сектор [47]. Аналогично, Секретариатът изготвя периодично „бележки“, съдържащи писмените коментари на държавите членки по проекта на Регламент относно защитата на данните, но подобни „бележки“ липсват за останалите два законодателни акта. Тези наблюдения бяха потвърдени от няколко становища, внесени в отговор на обществената консултация на Омбудсмана, в които е изразена загриженост, по-специално относно липсата на протоколи от заседанията на някои от подготвителните органи.

Омбудсманът разбира необходимостта от известна степен на гъвкавост при изготвянето на документите, за да бъдат отчетени особеностите на работата на отделните видове подготвителни органи и различните обсъждани теми с оглед постигане на максимална ефективност на процеса на преговори. Различните практики на изготвяне на документи обаче следва да бъдат обосновани само с оглед характера на законодателното досие и особеностите на свързаните с него подготвителни дискусии. В изпратения до Омбудсмана отговор на Съвета обаче се посочва, че различните практики в отделите на Секретариата на Съвета са свързани не само с характера на конкретното законодателно досие: несъгласуваните подходи произтичат и от различните административни практики в отделите на Секретариата на Съвета [48].

Приложение 2: Публичен регистър на документите на Съвета

Съветът поддържа онлайн регистър на документи, който се обслужва от Секретариата на Съвета. Регистърът съдържа около 350 000 документа на съответните оригинални езици. Някои от документите са достъпни и в други раздели на уебсайта, например в разделите относно заседанията на Съвета и заседанията на подготвителните органи или в раздел „Политики“.

Секретариатът по правило документираща напредъка и резултатите от дискусиите в подготвителните органи, като съставя т.нар. „стандартни“ документи (наричани обикновено „ST“ документи). Всички тези документи носят индивидуален референтен номер и междуинституционален код, който ги свързва с конкретно законодателно предложение. Стандартните документи се вписват по подразбиране в публичния регистър (въпреки че самите документи невинаги са непосредствено и пряко достъпни за обществеността).

До неотдавна Съветът изготвяше разнообразни други документи [49]. Някои от тях вече не се използват. След въвеждането в действие на новата информационна система, понастоящем всички документи, които не са класифицирани като стандартни документи, се обозначават като работни документи. Работните документи може например да съдържат писмени коментари или въпроси, внесени от държавите членки във връзка с проекти на законодателни актове, или „неофициални документи“



[50] на различни теми, свързани с конкретен проект на законодателен акт.

Работните документи не се вписват автоматично в публичния регистър при тяхното съставяне. Вместо това Секретариатът на Съвета публикува всяко тримесечие и за всяка работна група „*стандартен*“ документ в публичния регистър, съдържащ списък на работните документи, предоставени от Секретариата на членовете на съответната работна група през разглеждания период. Следователно работните документи не се вписват отделно в публичния регистър на документи, нито носят междуинституционален код, свързващ ги с конкретно законодателно досие.

Освен това Омбудсманът проучи начина, по който документи и информация, свързани с проектите на законодателни актове, могат да бъдат намерени в публичния регистър на Съвета.

Що се отнася до законодателните предложения, регистърът може да съдържа стотици документи, публикувани в различни раздели на уебсайта. За да бъде получена цялостна картина на всички документи, до които Съветът предоставя достъп във връзка с един законодателен акт, от предложението на Комисията до неговото приемане от Съвета, е необходимо да бъдат извършени четири отделни търсения в регистъра за преговорите в подготвителните органи [51] и две търсения в други раздели на уебсайта за дискусиите на ниво Съвет [52] .

Най-широкообхватното търсене в регистъра, което е възможно понастоящем, е по междуинституционалния код на законодателен акт. Проверката на Омбудсмана показва, че подобно търсене невинаги води до изброяване на важни документи, свързани с проект на законодателен акт, например приноса на Правната служба на Съвета.

Освен това начинът, по който понастоящем се изброява документацията, затруднява възстановяването в хронологичен ред на всички стъпки в процеса на преговори. В няколко становища, внесени в отговор на обществената консултация на Омбудсмана, се посочва, че е трудно да се идентифицират ролята, статутът и мястото на отделните документи в цялостния законодателен процес. Освен това в резултат на проверката бяха установени трудности, свързани с откриването на документите в регистъра въз основа на техните заглавия. Като цяло, за да бъде намерен конкретен документ, в някои случаи е необходимо да се познава в детайли функционирането на Съвета.

[1] Решение на Европейския парламент от 9 март 1994 г. относно правилата и общите условия за изпълнението на функциите на Омбудсмана (94/262/ЕОВС, ЕО, Евратом), ОВ 1994 L 113, стр. 15.

[2] Съгласно обикновената законодателна процедура член 294 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

[3] „Комитетът на постоянните представители на правителствата на държавите —



членки на Европейския съюз”, се състои от постоянни представители (Корепер II) или заместник постоянни представители (Корепер I) на 28-те държави членки.

[4] Списъкът на подготвителните органи е достъпен на:

<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>

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

[6] Член 15, параграф 2 от ДФЕС.

[7] Член 12, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43 (Регламент № 1049/2001). Съгласно тази разпоредба законодателните документи са „документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки“.

[8] Съображение 6 от Регламент № 1049/2001/ЕО. Относно принципа на възможно най-широк публичен достъп, вж. решение по съединени дела *Швеция и Turco/Съвет* [2008 г.], C-39/05 P и C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, т. 34; решение по дело *Съвет/Access Info Europe* [2013 г.], C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, т. 27 и решение по дело *De Capitani/Парламент* [2018 г.], T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167, т. 80.

[9] Член 4 от Регламент № 1049/2001.

[10] Според Съда интересите, защитени от член 4 от Регламент № 1049/2001, трябва да се преценяват с оглед на съображенията за обществения интерес, които „*очевидно са особено релевантни, когато Съветът действа в качеството на законодател*“, решение по дело *Съвет/Access Info Europe* [2013 г.], C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, т. 33, решение по дело *De Capitani/Парламент* [2018 г.], T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167, т. 79.

[11] Съгласно обикновената законодателна процедура, член 294 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

[12] Писмото на Омбудсмана за предприемане на проверката е достъпно на:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] Отговорът на Съвета е достъпен на:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] Омбудсманът получи 22 становища в рамките на обществената консултация, които са достъпни на:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] Докладът на Омбудсмана за проверката е достъпен на:



<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] 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.

[17] Решение (ЕС) 2016/344 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. за създаването на европейска платформа с цел да се засили сътрудничеството за противодействие на недекларирания труд.

[18] Директива (ЕС) 2016/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от общественения сектор.

[19] Препоръката може да се намери на:

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

[20] Член 228 от ДФЕС.

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

[22] Тези документи се включват в документацията за заседанията и се регистрират в информационната система.

[23] Вж. заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело *Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P*, ECLI:EU:C:2013:671, т. 61.

[24] Дело *Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P*, ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Генерален секретариат на Съвета, Оценка на въздействието на решението на Съда от 18 май 2016 г. по дело C-280/11 P (*Съвет/Access Info Europe*), 8863/16, стр. 3.

[26] Член 11, параграф 4, буква б), приложение II, Процедурен правилник на Съвета.

[27] Член 11, параграф 6, приложение II, Процедурен правилник на Съвета.

[28] Вж. също решението от 2011 г. на Общия съд по дело *Access Info Europe/Съвет на Европейския съюз, T-233/09*, ECLI:EU:T:2011:105, т. 69.

[29] Дело *Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P*, ECLI:EU:C:2013:671, т. 40.

[30] Нидерландското председателство на Съвета през 2016 г. изтъкна, че „*Процедурният правилник на Съвета, и по-конкретно член 11 от приложение II относно публичния достъп до документи на Съвета, не съответстват напълно на актуалната съдебна практика. Макар че в практиката Съветът изглежда да спазва изцяло*



решението по делото Access Info, председателството изразява позицията, че правилата за прилагане, предвидени в член 11 от приложение II към Процедурния правилник следва да бъдат адаптирани съобразно актуалната практика на съдилищата на ЕС”, вж. Генерален секретариат на Съвета, работна група „Информация“, 19 май 2016 г., 9536/16, 26 май 2016 г., стр. 3.

[31] Подробна информация за публичния регистър на документите на Съвета се съдържа в приложение 2.

[32] В раздела „Политики“ на своя уебсайт Съветът е поместил специални уебстраници за най-важните законодателни пакети, но тези страници съдържат само информация за резултатите от разискванията на ниво Съвет, а в някои случаи и на ниво Корепер. За да се получи обобщена информация за дискусиите на равнището на подготвителните органи, е необходимо да се извърши търсене за най-новия „доклад за напредъка“ в публичния регистър.

[33] Разпоредбите, приложими към работата с документи, носещи обозначението „LIMITE“, са Процедурният правилник и вътрешните насоки на Съвета относно „работата с вътрешни документи на Съвета“, документ № 11336/11.

[34] Член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001.

[35] Основното изключение са документите, за които е предвидено задължението за предоставяне на пряк достъп в съответствие с член 11, параграфи 3 и 5 от приложение II към Процедурния правилник на Съвета.

[36] Вж. член 11, параграф 4 от приложение II към Процедурния правилник на Съвета.

[37] Принципът за „възможно най-широк публичен достъп“ е установен в съдебната практика на ЕС: вж. решението от 2008 г. по съединени дела *Швеция и Turco* /Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, т. 34 и решението от 2013 г. по дело *Съвет/Access Info Europe*, C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, т. 27.

[38] В документа „Отваряне на затворени врати: Да направим ЕС по-прозрачен за неговите граждани“, внесен от нидерландската делегация на Конференцията на парламентарните комисии по европейските въпроси, и от Tweede Kamer (Втората камара) на нидерландския парламент като становище в отговор на обществената консултация на Омбудсмана, се съдържа твърдението, че „*третирането на документите от Съвета е в нарушение на законодателството на ЕС и решенията на Съда на ЕС*“.

[39] Генерален секретариат на Съвета, Издаване и предоставяне на достъп до документи, носещи обозначението „LIMITE“, 5109/1/17 REV 1, 2017 г., стр. 3. Отделите на Генералния секретариат на Съвета се насърчават да преразглеждат статута „LIMITE“ при отпадането на основанията за него.



[40] Например за Регламента на ЕС относно защитата на данните — пет години след предложението на Комисията.

[41]

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

[42] Както е предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001.

[43] Законодателните документи на Съвета включват дневни редове на заседания, придружаващи документи, доклади, резултати от работата, обобщени протоколи от обсъждания, компромисни текстове, бележки и др.

[44] Дневният ред на заседанията на Корепер се публикува преди съответните заседания, а обобщените протоколи от тези заседания се публикуват обикновено в кратък срок след провеждането им.

[45] Работна група „Социални въпроси“.

[46] Работна група „Обмен на информация и защита на данните“ (DAPIX).

[47] Работна група „Телекомуникации и информационно общество“.

[48] Като приложение към своя отговор Съветът предостави общите заключения от оценка, проведена от Секретариата на Съвета през първата половина на 2015 г., относно изготвянето на документи, свързани със законодателните дейности на Съвета. Резултатите от оценката потвърждават, че практиките относно изготвянето на документи и форматът на документите, разпространявани сред делегациите по време на преговорите, варират в различните отдели на Генералния секретариат.

[49] Например „ *document de séance* “ (DS), документи от заседания (MD), работни документи (WK) или документи „ *sans numéro* “ (SN). Вж.: Генерален секретариат на Съвета, „Understanding the Council's open data datasheets“, 2016 г., стр. 14 и 16.

[50] Под „неофициален документ“ се разбира документ без официален статут, внесен по време на преговори, с цел постигане на споразумение по спорни въпроси без поемане на ангажименти от автора на документа (може да е Европейската комисия, Председателството на Съвета или отделни държави членки).

[51] По междуинституционалния код на досието, по наименованието на работната група/комисията, за дневни редове и възможни резултати от работата, свързани с работни групи/комисии, участващи в дискусиите, по дата, в разделите „Дневни редове“ и „Обобщени протоколи на Корепер“, за дискусиите в Корепер, по номер на документа, за определени свързани документи, които не носят междуинституционален номер на досие (напр. съобщения на Комисията).

[52] В раздела „Заседания“ на уебсайта, за протоколи на Съвета и допълнителни



документи като дневни редове, контекстни информационни бележки и протоколи, и в раздела „Печат“ на уебсайта, за достъп до записи от публични заседания на Съвета.