

Η μετάφραση αυτής της σελίδας είναι προϊόν αυτόματης μετάφρασης [Σύνδεσμος]. Οι αυτόματες μεταφράσεις μπορεί να περιέχουν σφάλματα που δυνητικά μειώνουν τη σαφήνεια και την ακρίβεια· ο Διαμεσολαβητής δεν φέρει καμία ευθύνη για τυχόν αποκλίσεις. Για πιο αξιόπιστες πληροφορίες και μεγαλύτερη νομική ασφάλεια, ανατρέξτε στην πρωτότυπη έκδοση που αγγλικά περιέχεται στον ανωτέρω σύνδεσμο. Για περισσότερες πληροφορίες συμβουλευτείτε τη [γλωσσική και μεταφραστική πολιτική \[Σύνδεσμος\]](#) μας.

Απόφαση στο πλαίσιο της στρατηγικής έρευνας ΟΙ/4/2020/ΤΕ σχετικά με τη διαφάνεια της λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο της ΕΕ κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19

Απόφαση

Υπόθεση ΟΙ/4/2020/ΤΕ - Εκκίνηση έρευνας στις 27/07/2020 - Απόφαση στις 24/03/2021 -
Εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μη διαπίστωση
κακοδιοίκησης) |

Η Διαμεσολαβήτρια κίνησε «στρατηγική έρευνα» με δική της πρωτοβουλία για να εξετάσει τη διαφάνεια της λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο της ΕΕ κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19. Οι Συνθήκες απαιτούν από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του Συμβουλίου, να λειτουργούν ανοιχτά. Ειδικότερα, απαιτούν από το Συμβούλιο να συνεδριάζει δημόσια κατά την εξέταση και την ψηφοφορία επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων.

Στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19 και των προκλήσεων των περιορισμών στα ταξίδια και τις συγκεντρώσεις, το Συμβούλιο αναγκάστηκε να προσαρμόσει τις διαδικασίες λειτουργίας και λήψης αποφάσεων ώστε να διασφαλιστεί η θεσμική συνέχεια. Για τον σκοπό αυτό, το Συμβούλιο αποφάσισε να παρεκκλίνει προσωρινά από τον εσωτερικό του κανονισμό. Εκτός από τη διοργάνωση εικονικών συνεδριάσεων και άλλων αλλαγών, το Συμβούλιο λαμβάνει επί του παρόντος τις περισσότερες αποφάσεις με «γραφπτή διαδικασία».

Η Διαμεσολαβήτρια αξιολόγησε τον τρόπο με τον οποίο, υπό τις εξαιρετικές περιστάσεις της κρίσης COVID-19, το Συμβούλιο διασφάλισε την τήρηση των υποχρεώσεών του να λειτουργεί ανοικτά.

Η Διαμεσολαβήτρια διαπίστωσε ότι οι υπουργοί των κρατών μελών συνεδριάζουν μέσω βιντεοδιάσκεψης για να συζητήσουν τους νομοθετικούς και μη νομοθετικούς φακέλους που εγκρίνονται στη συνέχεια με γραπτή διαδικασία. Κατά την έναρξη της κρίσης COVID-19, οι εν λόγω εξ αποστάσεως συνεδριάσεις δεν πραγματοποιήθηκαν δημοσίως και δημοσιοποιήθηκαν



πολύ λίγες πληροφορίες σχετικά με αυτές. Αυτό ήταν λυπηρό. Ωστόσο, από τον Ιούλιο του 2020, το Συμβούλιο άλλαξε τις πρακτικές του. Άρχισε να μεταδίδει μέσω διαδικτύου ορισμένες εξ αποστάσεως συνεδριάσεις των υπουργών και δημοσιοποίησε τα σχετικά έγγραφα. Η Διαμεσολαβήτρια χαιρετίζει αυτή τη σημαντική αλλαγή. Προτείνει στο Συμβούλιο να δημοσιεύσει δημόσια έγγραφα σχετικά με όλες τις υπουργικές βιντεοδιασκέψεις που πραγματοποιήθηκαν κατά την έναρξη της κρίσης COVID-19, μεταξύ Μαρτίου και Ιουνίου 2020.

Η Διαμεσολαβήτρια διαπίστωσε επίσης ότι, κατά την έναρξη της έρευνάς της, δεν υπήρχαν διαθέσιμες στο κοινό πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο, ελλείψει δια ζώσης συνεδριάσεων, τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου συνέχισαν τις συζητήσεις τους σχετικά με τους νομοθετικούς και μη νομοθετικούς φακέλους. Καθώς η κρίση COVID-19 συνεχίστηκε, το Συμβούλιο έλαβε μέτρα για να καταστήσει αυτές τις εξ αποστάσεως συνεδριάσεις των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων πιο διαφανείς, ιδίως δημοσιεύοντας ημερήσιες διατάξεις πριν από τις εν λόγω συνεδριάσεις. Ο Διαμεσολαβητής εκφράζει την ικανοποίησή του για τα μέτρα που ελήφθησαν. Θεωρεί, ωστόσο, ότι θα μπορούσαν να γίνουν περισσότερα και διατυπώνει τρεις ακόμη προτάσεις για βελτίωση προς τον σκοπό αυτό.

Ιστορικό της στρατηγικής έρευνας

1. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συντονίζει τις πολιτικές σε επίπεδο ΕΕ και θεσπίζει νόμους της ΕΕ, στις περισσότερες περιπτώσεις από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Απαρτίζεται από εθνικούς υπουργούς από κάθε κράτος μέλος της ΕΕ, οι οποίοι συνεδριάζουν σε διάφορες συνθέσεις του Συμβουλίου, με βάση τον τομέα πολιτικής. Πριν οι εθνικοί υπουργοί καταλήξουν σε επίσημη θέση σχετικά με τα σχέδια νόμων κατά τις συνόδους του Συμβουλίου, πραγματοποιούνται προπαρασκευαστικές συζητήσεις σε περισσότερα από 150 προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου. [1] Τα προπαρασκευαστικά αυτά όργανα περιλαμβάνουν την Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων του Συμβουλίου («ΕΜΑ»), η οποία αποτελείται από εθνικούς πρέσβεις, και τα λεγόμενα «ομάδες εργασίας», στα οποία συμμετέχουν εθνικοί δημόσιοι υπάλληλοι.

2. Το Συμβούλιο, μαζί με τα άλλα κύρια θεσμικά όργανα της ΕΕ, λαμβάνει επί του παρόντος αποφάσεις σχετικά με μέτρα ύψιστης σημασίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19. Μεταξύ άλλων μέτρων, το Συμβούλιο ενέκρινε δέσμη μέτρων στήριξης έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης COVID-19, συμπεριλαμβανομένης της θέσπισης του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που παρέχει στήριξη ύψους 672,5 δισ. EUR στα κράτη μέλη της ΕΕ.

3. Στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19 και των προκλήσεων των περιορισμών στα ταξίδια και τις συγκεντρώσεις, το Συμβούλιο αναγκάστηκε να προσαρμόσει τις διαδικασίες εργασίας του για να διασφαλίσει τη θεσμική συνέχεια. Αυτό περιλάμβανε τη μετάβαση από τις δια ζώσης συνεδριάσεις των υπουργών και των δημοσίων υπαλλήλων στους τόπους λειτουργίας του σε εικονικές συνεδριάσεις, μεταξύ άλλων αλλαγών. Το Συμβούλιο ήταν επίσης υποχρεωμένο να αλλάξει τις λεπτομέρειες λήψης αποφάσεων.



4. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση [2] στις 23 Μαρτίου 2020 με την οποία θεσπίστηκε προσωρινή παρέκκλιση από τον εσωτερικό του κανονισμό. [3] Η παρέκκλιση αυτή διευκολύνει την ψηφοφορία με γραπτή διαδικασία, επιτρέποντας έτσι στο Συμβούλιο να λαμβάνει αποφάσεις χωρίς φυσική παρουσία των υπουργών στις συνόδους του Συμβουλίου. Η παρέκκλιση παρατάθηκε επτά φορές από τον Μάρτιο του 2020 και επί του παρόντος ισχύει έως τις 21 Μαΐου 2021. [4] Έτσι, εφαρμόζεται για περισσότερο από ένα έτος.

5. Η διαφάνεια είναι καίριας σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία της δημοκρατίας, καθώς ανοίγει το δρόμο για τη συμμετοχή του κοινού και τον έλεγχο της λήψης αποφάσεων. Οι Συνθήκες της ΕΕ παρέχουν σε κάθε πολίτη της ΕΕ « το δικαίωμα να συμμετέχει στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης » και απαιτούν οι αποφάσεις της ΕΕ να λαμβάνονται « όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη ». [5] Οι Συνθήκες της ΕΕ απαιτούν ειδικά από το Συμβούλιο να συνεδριάζει δημόσια « κατά την εξέταση και την ψηφοφορία επί σχεδίου νομοθετικής πράξης [6] ».

6. Στο πλαίσιο των υποχρεώσεων του που απορρέουν από τη Συνθήκη, η Διαμεσολαβήτρια αποφάσισε να διερευνήσει το θέμα με δική της πρωτοβουλία μέσω «στρατηγικής έρευνας». Η στρατηγική έρευνα είχε ως στόχο να διασφαλίσει ότι το Συμβούλιο, ενώ προσαρμόζει τον τρόπο λειτουργίας του υπό το πρίσμα της κρίσης COVID-19, διατηρεί τα υψηλότερα πρότυπα διαφάνειας σε σχέση με τη λήψη των αποφάσεών του.

Η στρατηγική έρευνα

7. Η στρατηγική έρευνα της Διαμεσολαβήτριας επικεντρώθηκε στη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19. Ειδικότερα, αφορούσε τη διαφάνεια των ρυθμίσεων λήψης αποφάσεων που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο το Συμβούλιο και τα προπαρασκευαστικά του όργανα λειτούργησαν ανοιχτά σε αυτή την εξαιρετική κατάσταση.

8. Στις 27 Ιουλίου 2020, ο Διαμεσολαβητής ζήτησε [7] να εξετάσει τους φακέλους του Συμβουλίου που αφορούν πέντε πράξεις που εκδόθηκαν μέσω γραπτής διαδικασίας κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19, καθώς και τεκμηρίωση σχετικά με τη λειτουργία τριών «ομάδων» [8] κατά την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2020 έως τις 30 Ιουνίου 2020.

9. Στις 13 Νοεμβρίου 2020, η ομάδα έρευνας του Διαμεσολαβητή συναντήθηκε [9] με εκπροσώπους του Συμβουλίου για να επιθεωρήσει τα ζητούμενα έγγραφα. Η ερευνητική ομάδα επιθεώρησε τα ακόλουθα αρχεία:

- Φάκελος σχετικά με την έγκριση του κανονισμού (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2020, σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μέσου προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) μετά την έξαρση της νόσου COVID-19.
- Φάκελος σχετικά με την έγκριση του κανονισμού (ΕΕ) 2020/696 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2020, για την τροποποίηση του κανονισμού



(ΕΚ) αριθ. 1008/2008 σχετικά με κοινό κανόνα εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα λόγω της πανδημίας COVID-19·

- Φάκελος σχετικά με την έγκριση της απόφασης (ΕΕ) 2020/701 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2020, σχετικά με τη μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή στους εταίρους της διεύρυνσης και της γειτονίας στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19·

- Φάκελος σχετικά με την έκδοση της απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με την επιβεβαιωτική αίτηση 6/c/01/20 σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα WK 11963/19 και WK 14081/18· και

- Φάκελος σχετικά με την έκδοση της απόφασης (ΕΕ) 2020/789 του Συμβουλίου, της 9ης Ιουνίου 2020, για την ανανέωση της συμφωνίας επιστημονικής και τεχνολογικής συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Ινδίας.

Η ερευνητική ομάδα εξέτασε επίσης έγγραφα σχετικά με τη λειτουργία τριών ομάδων εργασίας: η Ομάδα «Αεροπορικές μεταφορές», η Ομάδα «Πληροφόρηση» και η Ομάδα «Οπτικοακουστικός τομέας» συζήτησαν διάφορα θέματα που τέθηκαν στο πλαίσιο της έρευνας.

Αξιολόγηση και πορίσματα της Διαμεσολαβήτριας

1. Διαφάνεια των ρυθμίσεων λήψης αποφάσεων κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19

10. Ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου απαιτεί τη φυσική παρουσία της πλειοψηφίας των μελών του Συμβουλίου πριν από την ψηφοφορία του Συμβουλίου — τη λεγόμενη «απαίτηση περί απαρτίας». [10] [10] Υπάρχει επίσης η δυνατότητα έκδοσης αποφάσεων με γραπτή ψηφοφορία. Ωστόσο, η «συνήθης γραπτή διαδικασία» προβλέπεται μόνο για «*επείγουσες υποθέσεις*» και η απόφαση για τη χρησιμοποίησή της πρέπει να ληφθεί από την ΕΜΑ με ομοφωνία [11].

11. Στις 23 Μαρτίου 2020, το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 2020/430 [12], η οποία εισήγαγε προσωρινή παρέκκλιση από τον εσωτερικό κανονισμό του. [13] Στόχος είναι να δοθεί η δυνατότητα στο Συμβούλιο να λαμβάνει αποφάσεις χωρίς τα μέλη του να παρίστανται αυτοπροσώπως στις συνόδους του Συμβουλίου.

12. Κατά τη συνεδρίαση με την ομάδα έρευνας της Διαμεσολαβήτριας, οι εκπρόσωποι του Συμβουλίου εξήγησαν ότι το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 2020/430 βάσει εγγράφου που εκπόνησε η Γενική Γραμματεία του. Το έγγραφο, με τίτλο «*Εξαιρετικά μέτρα για τη συνέχιση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο*» (εφεξής «έγγραφο επιλογών»), [14] πρότεινε δύο επιλογές (και έναν συνδυασμό αυτών) στην ΕΜΑ σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου θα μπορούσε να προσαρμοστεί στο έκτακτο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19:

1) Η πρώτη επιλογή αφορούσε τη **συνέχιση των επίσημων συνόδων του Συμβουλίου**, παρεκκλίνοντας, προσωρινά, από την απαίτηση απαρτίας του άρθρου 11, παράγραφος 4, του



εσωτερικού κανονισμού. Η επιλογή αυτή ανέφερε ότι τα μέλη του Συμβουλίου που δεν μπορούσαν να παραστούν με φυσική παρουσία σε σύνοδο του Συμβουλίου θα μπορούσαν να συμμετάσχουν μέσω βιντεοδιάσκεψης. Η συμμετοχή τους μέσω τηλεδιάσκεψης θα μετρούσε για να καθοριστεί αν επιτεύχθηκε απαρτία. Το Συμβούλιο θα μπορούσε να εκδίδει πράξεις κατά τις εν λόγω επίσημες συνόδους.

2) Η δεύτερη επιλογή προέβλεπε ότι οι συνεδριάσεις στις οποίες τα μέλη του Συμβουλίου έλαβαν μέρος μέσω βιντεοδιάσκεψης θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως **«άτυπες υπουργικές σύνοδοι»** και καμία πράξη του Συμβουλίου δεν θα μπορούσε να εκδοθεί κατά τις συνεδριάσεις αυτές. Αντιθέτως, οι ψηφοφορίες θα πραγματοποιούνται με γραπτή διαδικασία, η χρήση της οποίας θα διευκολύνεται με προσωρινή παρέκκλιση από το άρθρο 12, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας.

Το Συμβούλιο επέλεξε τη δεύτερη επιλογή.

13. Η Διαμεσολαβήτρια σημειώνει ότι οι πολιτικές συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν προηγουμένως σε συνεδριάσεις με φυσική παρουσία πραγματοποιούνται πλέον σε «άτυπες υπουργικές συναντήσεις». Τα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών συζητήσεων εγκρίνονται στη συνέχεια επισήμως με γραπτή διαδικασία. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο θεωρεί ότι ο εσωτερικός κανονισμός του δεν εφαρμόζεται σε αυτές τις άτυπες συνόδους, δεν απαιτείται επίσημη ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου. Εξυπακούεται επίσης ότι το άρθρο 15 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το οποίο απαιτεί από το Συμβούλιο να συνεδριάζει δημόσια κατά την εξέταση και την ψηφοφορία επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων, δεν εφαρμόζεται στις εν λόγω άτυπες υπουργικές συνόδους.

14. Εάν δεν ληφθούν μέτρα για τη δημοσιοποίηση των εν λόγω «άτυπων υπουργικών συνόδων» (βλ. σημεία 23-30 κατωτέρω), οι ίδιες οι πολιτικές συζητήσεις, οι οποίες προηγουμένως πραγματοποιήθηκαν σε ανοικτές συνόδους του Συμβουλίου, δεν θα είναι πλέον δημόσιες, όπως απαιτείται από τα σχετικά άρθρα της Συνθήκης σχετικά με τη διαφάνεια των συνόδων του Συμβουλίου.

15. Αντίθετα, η πρώτη επιλογή που πρότεινε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου συνεπαγόταν ότι οι εξ αποστάσεως συνεδριάσεις θα θεωρούνταν επίσημες συνεδριάσεις του Συμβουλίου, στις οποίες θα είχε εφαρμοστεί πλήρως ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου. Με την επιλογή αυτή, δεν θα υπήρχε αβεβαιότητα ως προς το κατά πόσον θα τηρήθηκε πλήρως το άρθρο 15, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

16. Ο Διαμεσολαβητής σημειώνει επίσης ότι το έγγραφο επιλογών που εκπόνησε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου αρχικά δεν δημοσιοποιήθηκε, αλλά χαρακτηρίστηκε ως έγγραφο περιορισμένης πρόσβασης (και με τη σήμανση «LIMITE»). [15] Μόλις αρκετούς μήνες αργότερα, στις 14 Οκτωβρίου 2020 και κατόπιν αιτήματος του κοινού για πρόσβαση σε έγγραφα (σύμφωνα με τον κανονισμό 1049/2001) [16], δημοσιεύθηκε. Κατά την ανταλλαγή απόψεων με την ομάδα έρευνας της Διαμεσολαβήτριας, το Συμβούλιο επισήμανε ότι ο εσωτερικός κανονισμός του δεν αποτελεί, σύμφωνα με τις Συνθήκες, νομοθετική πράξη. Ως εκ τούτου, μια απόφαση παρέκκλισης από τον Κανονισμό δεν υπόκειται στους ίδιους κανόνες διαφάνειας με



τις πράξεις που εκδίδονται μέσω νομοθετικής διαδικασίας. Ως εκ τούτου, δεν υπήρχε απαίτηση προορατικής δημοσίευσης του εγγράφου επιλογών.

17. Ο Διαμεσολαβητής δεν πείθεται από αυτό το επιχείρημα. Οι Συνθήκες της ΕΕ απαιτούν **όλες** οι αποφάσεις της ΕΕ να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη [17]. Επιπλέον, **όλα** τα έγγραφα που εμπίπτουν στον ορισμό του «έγγραφου» του κανονισμού 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα [18], ανεξάρτητα από το αν έχουν νομοθετικό ή μη νομοθετικό χαρακτήρα, πρέπει να καθίστανται άμεσα προσβάσιμα «στο μέτρο του *δυνατού*» [19]. Η πρόσβαση στα έγγραφα μπορεί να περιορίζεται μόνον εφόσον ισχύουν μία ή περισσότερες από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στον κανονισμό 1049/2001 [20].

18. Το Συμβούλιο δεν έδωσε καμία εξήγηση για τον τρόπο με τον οποίο η προορατική δημοσίευση του εγγράφου επιλογών θα μπορούσε να υπονομεύσει ένα ή περισσότερα από τα συμφέροντα που προστατεύονται από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στον κανονισμό 1049/2001. Η Διαμεσολαβήτρια σημειώνει επίσης ότι το Συμβούλιο δημοσίευσε το έγγραφο μετά από αίτημα πρόσβασης του κοινού σε έγγραφα, πράγμα που σημαίνει ότι δεν έκρινε ότι κατά τον χρόνο υποβολής του αιτήματος δεν εφαρμόζονταν καμία εξαίρεση.

19. Το έγγραφο επιλογών προετοίμασε το έδαφος και καθόρισε τις διαθέσιμες επιλογές για τη λήψη απόφασης από το Συμβούλιο σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του στις εξαιρετικές περιστάσεις που επιβλήθηκαν από την πανδημία COVID-19. Η απόφαση 2020/430 του Συμβουλίου καθορίζει ουσιαστικά τον τρόπο με τον οποίο το Συμβούλιο αποφασίζει σχετικά με νομοθετικούς και μη νομοθετικούς φακέλους, με σημαντικές επιπτώσεις στη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του, όπως ορίζεται ανωτέρω. Η διαφάνεια των εκτιμήσεων και των επιλογών του Συμβουλίου κατά τη λήψη αυτής της ευρείας απόφασης και, ως εκ τούτου, η παροχή στους πολίτες της ΕΕ της δυνατότητας να ελέγχουν τις εν λόγω εκτιμήσεις και επιλογές, θα αποτελούσε σημαντικό στοιχείο για τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης του κοινού και της νομιμότητας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια της κρίσης.

20. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η Διαμεσολαβήτρια θεωρεί ότι το Συμβούλιο θα έπρεπε να είχε δημοσιεύσει το έγγραφο επιλογών τον Μάρτιο του 2020, μαζί με την απόφαση 2020/430 του Συμβουλίου. Ωστόσο, δεδομένου ότι το Συμβούλιο δημοσιοποίησε έκτοτε το έγγραφο, ο Διαμεσολαβητής δεν θεωρεί σκόπιμο να εκδώσει επίσημη σύσταση στο παρόν στάδιο.

2. Διαφάνεια του τρόπου λειτουργίας του Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών οργάνων του

21. Όταν η Διαμεσολαβήτρια κίνησε την έρευνά της τον Ιούλιο του 2020, λίγες πληροφορίες ήταν διαθέσιμες στο κοινό σχετικά με τις «άτυπες υπουργικές συνόδους» ή σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου συνέχισαν τις συζητήσεις τους απουσία δια ζώσης συνεδριάσεων.

22. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής προσπάθησε να αξιολογήσει τη διαφάνεια των άτυπων



υπουργικών συνεδριάσεων και των εξ αποστάσεως συνεδριάσεων των προπαρασκευαστικών οργάνων κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19.

2.1 Διαφάνεια των άτυπων υπουργικών βιντεοδιασκέψεων

23. Κατά την ανταλλαγή απόψεων με την ομάδα έρευνας του Διαμεσολαβητή, το Συμβούλιο εξήγησε ότι ο τρόπος με τον οποίο οργανώνονται άτυπες υπουργικές βιντεοδιασκέψεις εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου.

24. Κατά την έναρξη της πανδημίας, από τον Μάρτιο έως τον Ιούνιο του 2020, δημοσιοποιήθηκαν ελάχιστες πληροφορίες σχετικά με αυτές τις άτυπες συνεδριάσεις, και όχι με συνεκτικό τρόπο. Όπως προαναφέρθηκε, δεν υπήρχε υποχρέωση δημοσίευσης ημερήσιων διατάξεων ή σχετικών εγγράφων. Οι συνεδριάσεις δεν μεταδόθηκαν μέσω διαδικτύου ούτε περιλαμβάνονταν συστηματικά στο χρονοδιάγραμμα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου.

25. Ωστόσο, κατά τους πρώτους αυτούς μήνες, το Συμβούλιο έλαβε εκτεταμένες αποφάσεις. Για παράδειγμα, αποφάσισε:

- τη θέσπιση ενός ευρωπαϊκού χρηματοδοτικού προγράμματος, της «προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης» («μέσο SURE»), για την αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19·
- κοινοί κανόνες για την εκμετάλλευση των αεροπορικών γραμμών ενόψει της πανδημίας COVID-19· και
- μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή σε υποψήφιες για ένταξη στην ΕΕ χώρες και χώρες της «γειτονιάς» της ΕΕ στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19.

Ενώ υπάρχει αρχείο άτυπης υπουργικής βιντεοδιάσκεψης στις 7-9 Απριλίου 2020, κατά την οποία συζητήθηκε η πρόταση SURE, [21] η εν λόγω βιντεοδιάσκεψη δεν μεταδόθηκε μέσω διαδικτύου και δεν υπάρχει δημόσια εγγραφή. Η ομάδα έρευνας της Διαμεσολαβητριας δεν μπόρεσε να βρει πρακτικά άτυπων υπουργικών βιντεοδιασκέψεων στο χρονοδιάγραμμα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, κατά τη διάρκεια των οποίων θα μπορούσαν να συζητηθούν οι άλλοι δύο προαναφερθέντες νομοθέτες.

26. Η Διαμεσολαβητρια θεωρεί λυπηρό τις πολύ περιορισμένες διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τις άτυπες υπουργικές συνεδριάσεις μεταξύ Μαρτίου και Ιουνίου 2020. Σημειώνει ότι, δεδομένης της φύσης αυτών των άτυπων υπουργικών συνόδων, η αρχική πρακτική του Συμβουλίου δεν ήταν σύμφωνη με την απαίτηση της Συνθήκης σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο πρέπει να συνεδριάζει δημόσια κατά την εξέταση και την ψηφοφορία επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων. Η σημασία της διατήρησης των υψηλών προτύπων διαφάνειας των θεσμικών οργάνων της ΕΕ — όχι παρά την κρίση, αλλά ακριβώς λόγω της κρίσης — τονίστηκε ήδη από τη Διαμεσολαβητρια στην επιστολή της προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Απριλίου 2020. [22]

27. Η Διαμεσολαβητρια αντιλαμβάνεται, ωστόσο, ότι η κατάσταση άλλαξε στις 3 Ιουλίου 2020, όταν το Συμβούλιο ενέκρινε έγγραφο με τίτλο «Ρυθμίσεις σχετικά με τη σύγκληση, την



προετοιμασία και τη διοργάνωση άτυπων βιντεοδιασκέψεων των υπουργών κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19» . [23] Ενώ το έγγραφο επαναλαμβάνει ότι δεν μπορούν να εγκριθούν πράξεις του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια άτυπων συνεδριάσεων και ότι ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου δεν εφαρμόζεται επίσημα στις συνεδριάσεις αυτές, έκρινε ότι «στο μέτρο του δυνατού, ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου θα πρέπει να τηρείται τηρουμένων των αναλογιών κατά τη σύγκληση, την προετοιμασία και τη διοργάνωση άτυπων βιντεοδιασκέψεων των υπουργών ».

28. Σύμφωνα με τη δέσμευση αυτή, το έγγραφο αναφέρει ότι οι ημερήσιες διατάξεις των άτυπων υπουργικών συνόδων θα πρέπει να δημοσιοποιούνται [25] . Επιπλέον, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου θα πρέπει να μεταδίδει μέσω διαδικτύου άτυπες υπουργικές συνόδους κατά τις συζητήσεις σχετικά με νομοθετικές πράξεις ή άλλα σημεία στα οποία οι συζητήσεις θα πρέπει να διεξάγονται δημοσίως κατά την έννοια του άρθρου 8 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου [26] . Επιπλέον, κατάλογος συμμετεχόντων, [27] καταγραφές (εάν υπάρχουν) και συναφή έγγραφα θα πρέπει να δημοσιεύονται σε ειδικό ιστότοπο.

29. Η ομάδα έρευνας της Διαμεσολαβήτριας εξέτασε τα έγγραφα που ήταν διαθέσιμα στο κοινό για όλες τις άτυπες υπουργικές συνεδριάσεις μεταξύ Οκτωβρίου και Δεκεμβρίου 2020. Διαπίστωσε ότι, ενώ η απαιτούμενη τεκμηρίωση δημοσιεύεται για τις περισσότερες από αυτές τις συνεδριάσεις, δεν διατίθενται ημερήσιες διατάξεις για ορισμένες άτυπες υπουργικές βιντεοδιασκέψεις [28] . Αυτό σημαίνει ότι ο Διαμεσολαβητής δεν θα μπορούσε επίσης να αξιολογήσει πάντα κατά πόσον οι συνεδριάσεις αυτές θα έπρεπε να έχουν μεταδοθεί μέσω διαδικτύου, σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 8 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου.

30. Η Διαμεσολαβήτρια εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι, τον Ιούλιο του 2020, το Συμβούλιο τροποποίησε τον τρόπο διοργάνωσης των άτυπων υπουργικών συνεδριάσεων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι υπόκεινται στα ίδια ή τουλάχιστον συγκρίσιμα πρότυπα διαφάνειας που ισχύουν για τις επίσημες συνόδους του Συμβουλίου. Η Διαμεσολαβήτρια ευελπιστεί ότι το Συμβούλιο τηρεί τα πρότυπα που έχει θέσει για το ίδιο, και ότι θα μεταδίδει με συνέπεια στο διαδίκτυο [29] και θα δημοσιεύει τα απαιτούμενα έγγραφα σχετικά με τις εξ αποστάσεως υπουργικές συνεδριάσεις, εφόσον οι εν λόγω ρυθμίσεις για τις συνεδριάσεις παραμένουν σε ισχύ λόγω της πανδημίας. Προτείνει επίσης στο Συμβούλιο να δημοσιοποιήσει τα σχετικά έγγραφα, συμπεριλαμβανομένου ενός ιστορικού στο χρονοδιάγραμμα των συνόδων του Συμβουλίου, όλων των άτυπων υπουργικών συνόδων που πραγματοποιήθηκαν κατά την έναρξη της κρίσης COVID-19, μεταξύ Μαρτίου και Ιουνίου 2020.

2.2 Διαφάνεια των εξ αποστάσεως συνεδριάσεων των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου

31. Ενώ η EMA εξακολούθησε να πραγματοποιεί δια ζώσης συνεδριάσεις καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης, οι ομάδες του Συμβουλίου έπαψαν να πραγματοποιούν συνεδριάσεις αυτοπροσώπως, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις. Στη συνεδρίαση με την ομάδα έρευνας της Διαμεσολαβήτριας, οι εκπρόσωποι του Συμβουλίου εξήγησαν ότι οι ρυθμίσεις εργασίας για τη νόσο COVID-19 διαφέρουν μεταξύ των ομάδων εργασίας. Σε σπάνιες περιπτώσεις,



πραγματοποιούνται συναντήσεις αυτοπροσώπως. Υπάρχουν επίσης ανεπίσημες βιντεοδιασκέψεις και τηλεδιασκέψεις.

32. Η Διαμεσολαβήτρια αξιολόγησε τον βαθμό στον οποίο οι ομάδες εργασίας έχουν παρεκκλίνει από τις συνήθεις πρακτικές καταγραφής των συζητήσεων, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων συνθηκών που επιβλήθηκαν από την πανδημία COVID-19. Για τον σκοπό αυτό, ο Διαμεσολαβητής εξέτασε τα διαθέσιμα έγγραφα σχετικά με πέντε φακέλους του Συμβουλίου και τις εργασίες διαφόρων ομάδων εργασίας.

Ημερήσιες διατάξεις άτυπων βιντεοδιασκέψεων και τηλεδιασκέψεων των ομάδων εργασίας

33. Οι ομάδες συνήθως δημοσιεύουν ημερήσιες διατάξεις πριν από τις συνεδριάσεις αυτοπροσώπως με τη μορφή εγγράφου CM (ανακοίνωση), το οποίο είναι προσβάσιμο μέσω του χρονοδιαγράμματος των συνεδριάσεων του Συμβουλίου και περιλαμβάνεται στο δημόσιο μητρώο εγγράφων του Συμβουλίου.

34. Οι εκπρόσωποι του Συμβουλίου εξήγησαν ότι, κατά την έναρξη της κρίσης COVID-19, οι ομάδες έλαβαν εντολή να μην εκδίδουν ημερήσιες διατάξεις άτυπων βιντεοδιασκέψεων ή τηλεδιασκέψεων με τη μορφή εγγράφων CM. Αντ' αυτού, όταν μια ημερήσια διάταξη κοινοποιήθηκε στην άτυπη βιντεοδιάσκεψη ή τηλεδιάσκεψη, διανέμεται απευθείας στα μέλη της ομάδας εργασίας μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή με τη μορφή εγγράφου WK (Working).

35. Τα έγγραφα WK δεν καταχωρίζονται αυτόματα στο δημόσιο μητρώο του Συμβουλίου κατά τον χρόνο της σύνταξής τους. Αντ' αυτού, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου δημοσιεύει κάθε λίγους μήνες, και για κάθε ομάδα εργασίας, έγγραφο ST (Standard) στο δημόσιο μητρώο, το οποίο περιέχει κατάλογο των εγγράφων WK που διανεμήθηκαν από τη Γενική Γραμματεία στη συγκεκριμένη ομάδα εργασίας κατά τη διάρκεια της σχετικής χρονικής περιόδου. Επομένως, τα έγγραφα WK δεν έχουν χωριστή εγγραφή στο δημόσιο μητρώο εγγράφων και καθίστανται διαθέσιμα μόνο με κάποια καθυστέρηση. Η Διαμεσολαβήτρια έχει ήδη επικρίνει την πρακτική αυτή στο πλαίσιο της προηγούμενης στρατηγικής έρευνάς της σχετικά με τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας του Συμβουλίου [30] και πρότεινε στο Συμβούλιο να απαριθμεί στο δημόσιο μητρώο του όλα τα είδη εγγράφων κατά τον χρόνο έκδοσής τους, ανεξάρτητα από τον ορισμό τους και το κατά πόσον είναι δυνατή η πρόσβαση στο έγγραφο (ή σε μέρη του) ή όχι.

36. Η καταχώριση των ημερήσιων διατάξεων ως εγγράφων WK, κατά την έναρξη της κρίσης COVID-19, σήμαινε ότι οι εν λόγω ημερήσιες διατάξεις δεν δημοσιοποιήθηκαν πριν από τις άτυπες βιντεοδιασκέψεις ή τηλεδιασκέψεις της ομάδας εργασίας.

37. Μόνο όταν κατέστη σαφές ότι η κατάσταση κρίσης θα συνεχιστεί, ζητήθηκε από τις ομάδες εργασίας να καταχωρίσουν τις ημερήσιες διατάξεις των άτυπων βιντεοδιασκέψεων ως έγγραφα ΚΥ. Η Διαμεσολαβήτρια χαιρετίζει αυτή τη σημαντική αλλαγή, καθώς επιτρέπει στο κοινό να γνωρίζει εκ των προτέρων τα θέματα και τους φακέλους που πρέπει να συζητούνται από τις ομάδες εργασίας σε εξ αποστάσεως συνεδριάσεις.



Πρακτικά των συζητήσεων σε άτυπες βιντεοδιασκέψεις και τηλεδιασκέψεις των ομάδων εργασίας

38. Ο Διαμεσολαβητής κατανοεί ότι υπάρχουν διαφορετικές πρακτικές εντός των ομάδων εργασίας όσον αφορά τα έγγραφα που πρέπει να παραχθούν και τις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται σε αυτά. Οι ομάδες εργασίας καταρτίζουν διάφορα είδη εγγράφων για την καταγραφή της προόδου και των αποτελεσμάτων των διαπραγματεύσεων στα προπαρασκευαστικά όργανα.

39. Ήδη στην προηγούμενη στρατηγική έρευνά της σχετικά με τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας του Συμβουλίου [31], η Διαμεσολαβήτρια τόνισε ότι, δεδομένου ότι τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου δεν συνεδριάζουν δημοσίως, οι πολίτες μπορούν να ασκούν το δημοκρατικό τους δικαίωμα να παρακολουθούν τις συζητήσεις τους μόνο με πρόσβαση σε αρχεία. Ενώ ενδέχεται να απαιτείται κάποιος βαθμός ευελιξίας κατά την κατάρτιση των εγγράφων προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι διάφοροι τύποι προπαρασκευαστικών οργάνων και η ποικιλία των υπό συζήτηση θεμάτων, οι διαφορετικές πρακτικές σύνταξης θα πρέπει να δικαιολογούνται μόνο από τη φύση του φακέλου και τις ιδιαιτερότητες των σχετικών προπαρασκευαστικών συζητήσεων. Ωστόσο, στην προηγούμενη έρευνά της, διαπίστωσε απόκλιση στις πρακτικές που δεν σχετίζεται μόνο με τη φύση των συγκεκριμένων φακέλων, αλλά απορρέει επίσης από διαφορετικές διοικητικές πρακτικές μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου. Ως εκ τούτου, κατά την περάτωση της προηγούμενης έρευνας, ο Διαμεσολαβητής πρότεινε στο Συμβούλιο να εγκρίνει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τους τύπους εγγράφων που παράγονται στο πλαίσιο των νομοθετικών διαδικασιών στα προπαρασκευαστικά όργανα, καθώς και σχετικά με τις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στα εν λόγω έγγραφα.

40. Στο πλαίσιο της νόσου COVID-19, πολλές ομάδες έπρεπε να προσαρμόσουν τον τρόπο λειτουργίας τους. Ο Διαμεσολαβητής αξιολόγησε τις προσαρμοσμένες πρακτικές τους με βάση διάφορα παραδείγματα, μεταξύ των οποίων η Ομάδα «Αεροπορικές μεταφορές», η Ομάδα «Οπτικοακουστικά μέσα» και η Ομάδα «Σύμβουλοι Οικονομικών».

Ομάδα «Αεροπορικές μεταφορές»

Υπό κανονικές συνθήκες, η Ομάδα «Αεροπορικές μεταφορές» συνεδριάζει αυτοπροσώπως και οι εκπρόσωποι των κρατών μελών εκφράζουν προφορικά τις απόψεις τους σχετικά με τους υπό συζήτηση φακέλους. Κανονικά δεν υπάρχουν πρακτικά των συνεδριάσεών της.

Κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19, τα κράτη μέλη αποστέλλουν τις απόψεις τους επίσης γραπτώς και οι απόψεις αυτές συγκεντρώνονται σε έγγραφα WK. Το Συμβούλιο σημείωσε ότι οι εν λόγω γραπτές παρατηρήσεις περιλαμβάνονται στο δημόσιο μητρώο του. Ωστόσο, δεδομένου ότι έχουν καταχωριστεί υπό μορφή εγγράφων WK, δεν έχουν χωριστή εγγραφή στο μητρώο και καθίστανται διαθέσιμα μόνο με κάποια καθυστέρηση (βλ. σκέψη 35 ανωτέρω).

Το Συμβούλιο σημείωσε ότι η πρακτική των γραπτών παρατηρήσεων δεν είναι νέα και υπήρχε πριν από τη νόσο COVID-19. Ωστόσο, χρησιμοποιήθηκε ευρύτερα κατά τη διάρκεια της κρίσης,



δεδομένου ότι οι άτυπες βιντεοδιασκέψεις της ομάδας θεωρούνται επαχθείς και δύσκολο να διευθετηθούν, με τεχνικά προβλήματα που εμποδίζουν την πρόοδο. Το Συμβούλιο σημείωσε ότι η ευρύτερη χρήση γραπτών παρατηρήσεων οδήγησε σε αύξηση του αριθμού των εγγράφων που εξέδωσε η ομάδα εργασίας.

Το Συμβούλιο εξήγησε περαιτέρω ότι δεν υπάρχει τυποποιημένη επίσημη διαδικασία για την υποβολή γραπτών παρατηρήσεων από τα κράτη μέλη. Οι υποβολές μπορούν να έχουν διαφορετικές μορφές, συμπεριλαμβανομένης της αποστολής ηλεκτρονικών μηνυμάτων ή εγγράφων με πίνακες, έγγραφα με σχόλια ή κατάλογο σχολίων. Λαμβανομένων υπόψη αυτών των διαφορών και των διαφορών σταδίων κατά τα οποία μπορούν να συγκεντρωθούν οι παρατηρήσεις, είναι δύσκολο να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο τα μέλη της εν λόγω ομάδας εργασίας θα μπορούσαν να κληθούν να υποβάλουν παρατηρήσεις υπό ορισμένη μορφή. Σημειώθηκε ότι τα γραπτά σχόλια επισημοποιούν μια θέση, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε λιγότερη ευελιξία κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων.

Ομάδα «Οπτικοακουστικά μέσα»

Υπό κανονικές συνθήκες, όταν η Ομάδα «Οπτικοακουστικά μέσα» εξετάζει έναν φάκελο, εκδίδει πρώτα κείμενο που καταρτίζεται από κοινού με την Προεδρία, η οποία ορίζεται έγγραφο ST. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ζητεί γραπτές παρατηρήσεις από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, κατά κανόνα πραγματοποιείται διά ζώσης συνάντηση κατά τη διάρκεια της οποίας εκφράζονται προφορικά οι θέσεις των κρατών μελών. Δεν υπάρχουν πρακτικά των συνεδριάσεων της ομάδας εργασίας.

Στο πλαίσιο της κρίσης COVID-19, η Ομάδα προσαρμοσε τον τρόπο λειτουργίας της, μεταβαίνοντας σε γραπτές διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη. Δεν πραγματοποιούνται πλέον συναντήσεις αυτοπροσώπως. Οι γραπτές διαβουλεύσεις καταχωρίζονται ως έγγραφα WK.

Ομάδα «Οικονομικοί σύμβουλοι»

Η Ομάδα «Σύμβουλοι Οικονομικών» συνέχισε να συνεδριάζει αυτοπροσώπως κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19. Ως εκ τούτου, δεν υπήρξε σχεδόν καμία αλλαγή των ρυθμίσεων εργασίας. Δεν υπάρχουν αρχεία δια ζώσης συνεδριάσεων, τα οποία δεν αφορούν ειδικά την κατάσταση της νόσου COVID-19.

Η Ομάδα ήταν υπεύθυνη, μεταξύ άλλων, για τις προπαρασκευαστικές συζητήσεις σχετικά με τον κανονισμό (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2020, για τη θέσπιση του μέσου SURE και την απόφαση (ΕΕ) 2020/701 του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2020, για την παροχή μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής στους εταίρους της διεύρυνσης και στις γειτονικές χώρες στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19.

Το Συμβούλιο εξήγησε ότι η έκδοση της απόφασης 2020/701 του Συμβουλίου θεωρήθηκε επείγουσα στο πλαίσιο της κρίσης COVID-19. Αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με πολύ γρήγορο ρυθμό με ανεπίσημο τρόπο, ώστε να περιοριστεί ο χρόνος που δαπανάται για τις τροπολογίες. Ως εκ τούτου, οι διαπραγματεύσεις με το Κοινοβούλιο ήταν ακόμη πιο ανεπίσημες απ' ό,τι κατά τις τυπικές διαπραγματεύσεις «τριμερούς



διαλόγου». Αυτές οι άτυπες διαπραγματεύσεις αφορούσαν τηλεφωνικές κλήσεις για να διασφαλιστεί ότι οι νομοθέτες συμφωνούν επί του περιεχομένου, ώστε να διασφαλιστεί ότι η νομοθετική διαδικασία δεν θα καθυστερήσει. Δεν υπάρχει αρχείο αυτών των ανεπίσημων ανταλλαγών με εκπροσώπους του Κοινοβουλίου.

41. Με βάση τους φακέλους του Συμβουλίου που ελέγχθηκαν, ο Διαμεσολαβητής κατανοεί ότι οι ομάδες εργασίας, οι οποίες δεν συνεδριάζουν πλέον αυτοπροσώπως κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19, συνέχισαν τις εργασίες τους μέσω γραπτών διαβουλεύσεων με τα μέλη της ομάδας εργασίας, ενδεχομένως σε συνδυασμό με άτυπες βιντεοδιασκέψεις.

42. Το γεγονός ότι οι αντιπροσωπείες των κρατών μελών υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους σε γραπτή μορφή φαίνεται ότι αύξησε τα διαθέσιμα έγγραφα τεκμηρίωσης σχετικά με τις συζητήσεις των ομάδων εργασίας, τουλάχιστον για τις ομάδες εργασίας που κανονικά δεν συντάσσουν πρακτικά των δια ζώσης συνεδριάσεών τους. Η Διαμεσολαβήτρια εκφράζει την ικανοποίησή της για την αυξημένη διαθεσιμότητα εγγράφων τεκμηρίωσης σχετικά με τις διαπραγματεύσεις και ενθαρρύνει το Συμβούλιο να διατηρήσει την πρακτική των γραπτών παρατηρήσεων, πριν ή μετά τις συνεδριάσεις των ομάδων εργασίας, και πέραν του πλαισίου της νόσου COVID-19.

43. Ο Διαμεσολαβητής σημειώνει, ωστόσο, ότι οι γραπτές διαβουλεύσεις καταχωρίζονται συστηματικά ως έγγραφα WK. Αυτό σημαίνει ότι τα έγγραφα αυτά, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω στην παράγραφο 35, δεν έχουν χωριστή εγγραφή στο δημόσιο μητρώο εγγράφων του Συμβουλίου. Το κοινό λαμβάνει γνώση της ύπαρξής τους μόνο όταν συντάσσονται σε ένα έγγραφο ST που δημοσιεύεται κάθε λίγους μήνες. Η Διαμεσολαβήτρια ανησυχεί για αυτή την αυξημένη χρήση των εγγράφων WK, καθώς μειώνει τη διαφάνεια των συζητήσεων των ομάδων εργασίας. Ως εκ τούτου, επαναλαμβάνει την πρότασή της από την προηγούμενη έρευνά της, σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο θα πρέπει να καταχωρίσει στο δημόσιο μητρώο του όλα τα είδη εγγράφων κατά τον χρόνο έκδοσής τους, ανεξάρτητα από τον ορισμό τους και το κατά πόσον είναι δυνατή η πρόσβαση στο έγγραφο (ή σε μέρη του) ή όχι.

44. Κατά την ανταλλαγή απόψεων του Διαμεσολαβητή με το Συμβούλιο, κατέστη επίσης σαφές ότι η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου εξέδωσε οδηγίες προς τις ομάδες εργασίας κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19, για παράδειγμα σχετικά με τον τρόπο έκδοσης ημερήσιων διατάξεων ή διεξαγωγής και καταγραφής των γραπτών διαβουλεύσεων. Ειδικότερα, οι εκπρόσωποι του Συμβουλίου δήλωσαν ότι, προκειμένου να βοηθηθεί το προσωπικό της Γενικής Γραμματείας να εφαρμόσει την απόφαση 2020/430 του Συμβουλίου και να οργανώσει τις εργασίες του Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου, δόθηκε εσωτερική καθοδήγηση ως «εργαλείο διοικητικής διαχείρισης». Η Διαμεσολαβήτρια σημειώνει ότι η εν λόγω καθοδήγηση δεν έχει δημοσιοποιηθεί. Αυτό είναι λυπηρό, καθώς θα συμβάλει σαφώς στην καλύτερη δημόσια κατανόηση του τρόπου με τον οποίο το Συμβούλιο και τα προπαρασκευαστικά του όργανα εργάζονται υπό τις εξαιρετικές αλλά συνεχιζόμενες συνθήκες της κρίσης COVID-19. Ο Διαμεσολαβητής θα υποβάλει σχετική πρόταση.

Συμπέρασμα



Με βάση την έρευνα, ο Διαμεσολαβητής περατώνει την υπόθεση με το ακόλουθο συμπέρασμα:

Κατά τους πρώτους τέσσερις μήνες της κρίσης COVID-19, οι εξ αποστάσεως υπουργικές συνεδριάσεις δεν τηρούσαν τα ίδια πρότυπα διαφάνειας με τις αυτοπρόσωπες συνεδριάσεις του Συμβουλίου. Ωστόσο, έκτοτε, οι υπουργικές σύνοδοι του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19 πληρούν *εκ* των πραγμάτων τα ισχύοντα πρότυπα και υποχρεώσεις διαφάνειας.

Το Συμβούλιο θα έπρεπε να είχε δημοσιεύσει το έγγραφο με τίτλο «Εξαιρετικά μέτρα για τη συνέχιση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο» κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης παρέκκλισης από τον εσωτερικό κανονισμό του (απόφαση 2020/430 του Συμβουλίου). Ωστόσο, δεδομένου ότι το Συμβούλιο δημοσίευσε εν τω μεταξύ το έγγραφο, ο Διαμεσολαβητής δεν θεωρεί σκόπιμο να εκδώσει επίσημη σύσταση σε αυτό το στάδιο.

Προτάσεις για βελτίωση

1. Το Συμβούλιο θα πρέπει να δημοσιοποιεί τα σχετικά έγγραφα, συμπεριλαμβανομένων πρακτικών στο χρονοδιάγραμμα των συνεδριάσεών του, όλων των «άτυπων υπουργικών συνόδων» που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Μαρτίου και Ιουνίου 2020.
2. Το Συμβούλιο θα πρέπει να διατηρήσει την ευρύτερη χρήση των γραπτών παρατηρήσεων, πριν ή μετά τις συνεδριάσεις των ομάδων, και πέρα από το πλαίσιο της νόσου COVID-19, καθώς αυτό έχει οδηγήσει σε καλύτερη τεκμηρίωση των συζητήσεων των ομάδων εργασίας.
3. Το Συμβούλιο θα πρέπει να απαριθμεί στο δημόσιο μητρώο του όλα τα είδη εγγράφων κατά τον χρόνο έκδοσής τους, ανεξάρτητα από τον ορισμό τους και το κατά πόσον είναι δυνατή η πρόσβαση στο έγγραφο (ή σε μέρη του) ή όχι.
4. Το Συμβούλιο θα πρέπει να δημοσιοποιεί τις εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδει η Γενική Γραμματεία του σχετικά με την οργάνωση των εργασιών του Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών οργάνων του κατά τη διάρκεια της κρίσης COVID-19.

Emily O'Reilly Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια

Στρασβούργο, 24/03/2021



[1] Κατάλογος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου, ο οποίος επικαιροποιήθηκε το 2021, διατίθεται στη διεύθυνση:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf> [Σύνδεσμος]

[2] Απόφαση (ΕΕ) 2020/430 του Συμβουλίου, της 23ης Μαρτίου 2020, σχετικά με προσωρινή παρέκκλιση από τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου λόγω των ταξιδιωτικών δυσχερειών που προκαλεί η πανδημία COVID-19 στην Ένωση, διαθέσιμη στη διεύθυνση:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Σύνδεσμος]

[3] Το άρθρο 12 παράγραφος 1 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου ορίζει στο σχετικό μέρος του τα εξής: « Οι πράξεις του Συμβουλίου σχετικά με επείγον ζήτημα μπορούν να εκδίδονται με γραπτή ψηφοφορία όταν το Συμβούλιο ή η ΕΜΑ αποφασίζουν ομόφωνα να χρησιμοποιήσουν τη διαδικασία αυτή. Σε ειδικές περιπτώσεις, ο Πρόεδρος μπορεί επίσης να προτείνει τη χρήση της εν λόγω διαδικασίας· στην περίπτωση αυτή, μπορούν να χρησιμοποιηθούν γραπτές ψηφοφορίες όταν όλα τα μέλη του Συμβουλίου συμφωνούν με τη διαδικασία αυτή ».

[4] Απόφαση (ΕΕ) 2021/454 του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 2021, για περαιτέρω παράταση της προσωρινής παρέκκλισης από τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου που θεσπίστηκε με την απόφαση (ΕΕ) 2020/430, λόγω των ταξιδιωτικών δυσχερειών που προκαλεί η πανδημία COVID-19 στην Ένωση, η οποία διατίθεται στη διεύθυνση:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Σύνδεσμος].

[5] Άρθρο 1 και άρθρο 10 παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

[6] Άρθρο 15 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ).

[7] Η επιστολή έναρξης της έρευνας είναι διαθέσιμη εδώ:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753> [Σύνδεσμος]

[8] Οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου συγκεντρώνουν δημόσιους υπαλλήλους που εκπροσωπούν τις εθνικές διοικήσεις των 27 κρατών μελών και ασχολούνται με συγκεκριμένα θέματα. Προεδρεύονται από τον αντιπρόσωπο της χώρας που ασκεί την εκ περιτροπής εξάμηνη προεδρία του Συμβουλίου. Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου:

<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Σύνδεσμος].

[9] Η έκθεση σχετικά με τη συνεδρίαση επιθεώρησης της ομάδας έρευνας του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή με το Συμβούλιο διατίθεται στη διεύθυνση:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Σύνδεσμος]

[10] Άρθρο 11 παράγραφος 4 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου.

[11] Άρθρο 12 παράγραφος 1 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου



[12] Απόφαση (ΕΕ) 2020/430 του Συμβουλίου, της 23ης Μαρτίου 2020, σχετικά με προσωρινή παρέκκλιση από τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου λόγω των ταξιδιωτικών δυσχερειών που προκαλεί η πανδημία COVID-19 στην Ένωση, διατίθεται στη διεύθυνση:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN>
[Σύνδεσμος]

[13] Το άρθρο 12 παράγραφος 1 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου ορίζει στο σχετικό μέρος του: « Οι πράξεις του Συμβουλίου σχετικά με επείγον ζήτημα μπορούν να εκδίδονται με γραπτή ψηφοφορία όταν το Συμβούλιο ή η ΕΜΑ αποφασίζουν ομόφωνα να χρησιμοποιήσουν τη διαδικασία αυτή. Σε ειδικές περιπτώσεις, ο Πρόεδρος μπορεί επίσης να προτείνει τη χρήση της εν λόγω διαδικασίας· στην περίπτωση αυτή, μπορούν να χρησιμοποιηθούν γραπτές ψηφοφορίες όταν όλα τα μέλη του Συμβουλίου συμφωνούν με τη διαδικασία αυτή ».

[14] Διαθέσιμο εδώ: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf>
[Σύνδεσμος]

[15] Οι αποδέκτες των εγγράφων με την ένδειξη «LIMITE» αναμένεται να διασφαλίσουν ότι τα έγγραφα αυτά παραμένουν εσωτερικά στο Συμβούλιο. Το Συμβούλιο δεν καθιστά τα έγγραφα αυτά άμεσα προσβάσιμα στον ιστότοπό του.

[16] Κανονισμός 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Σύνδεσμος]

[17] Άρθρα 1 και 10, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

[18] Κανονισμός 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Σύνδεσμος]

[19] Άρθρο 12 παράγραφος 1 του κανονισμού 1049/2001.

[20] Άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001.

[21] <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/> [Σύνδεσμος]

[22] Επιστολή του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με τη διαφάνεια της αντίδρασης της ΕΕ στην κρίση COVID-19, 20 Απριλίου 2020, διαθέσιμη στη διεύθυνση:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Σύνδεσμος]

[23] Διαθέσιμο εδώ: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf>
[Σύνδεσμος]



[24] Σελίδα 2.

[25] Σημείο 6.

[26] Σημείο 7.

[27] Σημείο 8.

[28] Δεν διατίθεται ημερήσια διάταξη για τις ακόλουθες εξ αποστάσεως συνεδριάσεις:
Βιντεοδιάσκεψη των υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών της 6ης Οκτωβρίου 2020·
Βιντεοδιάσκεψη των υπουργών Απασχόλησης και Κοινωνικής Πολιτικής της 13ης Οκτωβρίου 2020·
Βιντεοδιάσκεψη των υπουργών Υγείας της 30ής Οκτωβρίου 2020· Βιντεοδιάσκεψη των
υπουργών Εμπορίου της 9ης Νοεμβρίου 2020· Άτυπη βιντεοδιάσκεψη των υπουργών
Εξωτερικών της 19ης Νοεμβρίου 2020· Βιντεοδιάσκεψη των υπουργών Άμυνας της 20ής
Νοεμβρίου 2020· Βιντεοδιάσκεψη των υπουργών Ανάπτυξης της 23ης Νοεμβρίου 2020· Άτυπη
βιντεοδιάσκεψη των υπουργών Ενέργειας της 14ης Δεκεμβρίου 2020.

[29] Σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 8 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου.

[30] Έρευνα πρωτοβουλίας ΟΙ/2/2017/ΤΕ σχετικά με τη διαφάνεια της λήψης νομοθετικών
αποφάσεων στο Συμβούλιο της ΕΕ. Όλα τα έγγραφα που σχετίζονται με την έρευνα είναι
διαθέσιμα εδώ: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Σύνδεσμος]

[31] ΟΙ/2/2017/ΤΕ.