

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 της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας που παρουσιάζει προτάσεις μετά τη στρατηγική της έρευνα OI/8/2015/JAS σχετικά με τη διαφάνεια των τριμερών διαλόγων

Απόφαση

Υπόθεση OI/8/2015/JAS - Εκκίνηση έρευνας στις 26/05/2015 - Απόφαση στις 12/07/2016
- **Ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα** Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Δεν δικαιολογούνται περαιτέρω έρευνες) | Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δεν δικαιολογούνται περαιτέρω έρευνες) | Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Δεν δικαιολογούνται περαιτέρω έρευνες) |

Η εν λόγω στρατηγική έρευνα αφορά τη διαφάνεια σημαντικού ανεπίσημου μέρους της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ, και συγκεκριμένα τη διαφάνεια των « **τριμερών διαλόγων** ».

Τα δύο νομοθετικά όργανα της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσπίζουν νομοθεσία μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κατά τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας, και οι δύο συννομοθέτες, επικουρούμενοι από την Επιτροπή, διαπραγματεύονται συχνά στο πλαίσιο των λεγόμενων **τριμερών διαλόγων**, οι οποίοι είναι **άτυπες συναντήσεις** μεταξύ εκπροσώπων των τριών εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων. Κατά τη διάρκεια τριμερούς διαλόγου, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προσπαθούν να συμφωνήσουν σε ένα κοινό κείμενο, με βάση τις αρχικές τους θέσεις, το οποίο στη συνέχεια ψηφίζεται σύμφωνα με την επίσημη νομοθετική διαδικασία. Οι τριμερείς διάλογοι αποδείχθηκαν πολύ αποτελεσματικοί για την επίτευξη τέτοιων συμφωνιών και οι περισσότερες νομοθετικές πράξεις έχουν πλέον εγκριθεί με αυτόν τον τρόπο.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια **αντιπροσωπευτική δημοκρατία**, όπου οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να υποχρεώνουν τους εκπροσώπους τους να **λογοδοτούν** για τις πολιτικές επιλογές που γίνονται εξ ονόματός τους. Οι πολίτες έχουν επίσης το δικαίωμα να **συμμετέχουν** στη δημοκρατική διαδικασία της ΕΕ. Η διαφάνεια των τριμερών διαλόγων αποτελεί βασικό στοιχείο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των εν λόγω δικαιωμάτων και για τη νομιμοποίηση των νόμων που θεσπίζει η ΕΕ. Το Δικαστήριο της ΕΕ έχει δηλώσει ότι η ικανότητα των πολιτών



της ΕΕ να διαπιστώνουν τις εκτιμήσεις που στηρίζουν τη νομοθετική δράση αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους.

Ενώ η νομοθετική διαδικασία της ΕΕ εν γένει είναι αρκετά διαφανής, μεταξύ άλλων σε σύγκριση με πολλά κράτη μέλη, αυτό το μέρος της διαδικασίας έχει εγείρει ανησυχίες σχετικά με την ισορροπία μεταξύ της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας τριμερούς διαλόγου και της διαφάνειάς της.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβητρία κίνησε **στρατηγική έρευνα**. Εξέτασε ποιες πληροφορίες και έγγραφα θα πρέπει **να διατίθενται προορατικά στο κοινό**, και σε ποια χρονική στιγμή, ώστε οι πολίτες να μπορούν να κάνουν χρήση των δικαιωμάτων τους.

Η διαφάνεια του τριμερούς διαλόγου αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της νομιμότητας της νομοθεσίας της ΕΕ. Οι πολίτες πρέπει να είναι σε θέση να ελέγχουν τις επιδόσεις των εκπροσώπων τους κατά τη διάρκεια αυτού του βασικού μέρους της νομοθετικής διαδικασίας. Οι πολίτες απαιτούν επίσης πληροφορίες σχετικά με τα υπό συζήτηση θέματα κατά τη διάρκεια των τριμερών διαλόγων, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία.

Ο Διαμεσολαβητής εκφράζει την ικανοποίησή του για την πρόοδο που έχει σημειωθεί μέχρι στιγμής όσον αφορά τη βελτίωση της διαφάνειας των τριμερών διαλόγων· ωστόσο, προτείνει στα τρία θεσμικά όργανα να δημοσιοποιήσουν τα ακόλουθα έγγραφα και πληροφορίες: **Ημερομηνίες τριμερούς διαλόγου, αρχικές θέσεις των τριών θεσμικών οργάνων, γενικές ημερήσιες διατάξεις του τριμερούς διαλόγου, έγγραφα «τετραστήλη», τελικά συμβιβαστικά κείμενα, σημειώματα τριμερούς διαλόγου που έχουν δημοσιοποιηθεί, κατάλογο των εμπλεκόμενων φορέων λήψης πολιτικών αποφάσεων** και, στο μέτρο του δυνατού, **κατάλογο άλλων εγγράφων που κατατέθηκαν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων**. Όλα αυτά θα πρέπει να διατίθενται σε μια εύχρηστη και εύληπτη **κοινή βάση δεδομένων**. Ενώ ορισμένα έγγραφα θα μπορούσαν να καταστούν διαθέσιμα ενόσω βρίσκονται σε **εξέλιξη οι τριμερείς διαπραγματεύσεις**, τα θεσμικά όργανα θα μπορούσαν να κρίνουν αναγκαίο προς το δημόσιο συμφέρον να παρέχουν προορατική πρόσβαση του κοινού σε ορισμένα είδη εγγράφων μόνο **μετά τη λήξη των διαπραγματεύσεων**.

Περίληψη

*Η εν λόγω στρατηγική έρευνα αφορά τη διαφάνεια σημαντικού ανεπίσημου μέρους της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ, και συγκεκριμένα τη διαφάνεια των « **τριμερών διαλόγων** ».*

*Τα δύο νομοθετικά όργανα της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσπίζουν νομοθεσία μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κατά τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας, και οι δύο συννομοθέτες, επικουρούμενοι από την Επιτροπή, διαπραγματεύονται συχνά στο πλαίσιο των λεγόμενων **τριμερών διαλόγων**, οι οποίοι είναι **άτυπες συναντήσεις** μεταξύ εκπροσώπων των τριών εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων. Κατά*



τη διάρκεια τριμερούς διαλόγου, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προσπαθούν να συμφωνήσουν σε ένα κοινό κείμενο, με βάση τις αρχικές τους θέσεις, το οποίο στη συνέχεια ψηφίζεται σύμφωνα με την επίσημη νομοθετική διαδικασία. Οι τριμερείς διάλογοι αποδείχθηκαν πολύ αποτελεσματικοί για την επίτευξη τέτοιων συμφωνιών και οι περισσότερες νομοθετικές πράξεις έχουν πλέον εγκριθεί με αυτόν τον τρόπο.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια **αντιπροσωπευτική δημοκρατία**, όπου οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να υποχρεώνουν τους εκπροσώπους τους να **λογοδοτούν** για τις πολιτικές επιλογές που γίνονται εξ ονόματός τους. Οι πολίτες έχουν επίσης το δικαίωμα να **συμμετέχουν** στη δημοκρατική διαδικασία της ΕΕ. Η διαφάνεια των τριμερών διαλόγων αποτελεί βασικό στοιχείο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των εν λόγω δικαιωμάτων και για τη νομιμοποίηση των νόμων που θεσπίζει η ΕΕ. Το Δικαστήριο της ΕΕ έχει δηλώσει ότι η ικανότητα των πολιτών της ΕΕ να διαπιστώνουν τις εκτιμήσεις που στηρίζουν τη νομοθετική δράση αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους.

Ενώ η νομοθετική διαδικασία της ΕΕ εν γένει είναι αρκετά διαφανής, μεταξύ άλλων σε σύγκριση με πολλά κράτη μέλη, αυτό το μέρος της διαδικασίας έχει εγείρει ανησυχίες σχετικά με την ισορροπία μεταξύ της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας τριμερούς διαλόγου και της διαφάνειάς της.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια κίνησε **στρατηγική έρευνα**. Εξέτασε ποιες πληροφορίες και έγγραφα θα πρέπει να **διατίθενται προορατικά στο κοινό**, και σε ποια χρονική στιγμή, ώστε οι πολίτες να μπορούν να κάνουν χρήση των δικαιωμάτων τους.

Η διαφάνεια του τριμερούς διαλόγου αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της νομιμότητας της νομοθεσίας της ΕΕ. Οι πολίτες πρέπει να είναι σε θέση να ελέγχουν τις επιδόσεις των εκπροσώπων τους κατά τη διάρκεια αυτού του βασικού μέρους της νομοθετικής διαδικασίας. Οι πολίτες απαιτούν επίσης πληροφορίες σχετικά με τα υπό συζήτηση θέματα κατά τη διάρκεια των τριμερών διαλόγων, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία.

Ο Διαμεσολαβητής εκφράζει την ικανοποίησή του για την πρόοδο που έχει σημειωθεί μέχρι στιγμής όσον αφορά τη βελτίωση της διαφάνειας των τριμερών διαλόγων· ωστόσο, προτείνει στα τρία θεσμικά όργανα να δημοσιοποιήσουν τα ακόλουθα έγγραφα και πληροφορίες: **Ημερομηνίες τριμερούς διαλόγου, αρχικές θέσεις των τριών θεσμικών οργάνων, γενικές ημερήσιες διατάξεις του τριμερούς διαλόγου, έγγραφα «τετραστήλη», τελικά συμβιβαστικά κείμενα, σημειώματα τριμερούς διαλόγου που έχουν δημοσιοποιηθεί, κατάλογο των εμπλεκόμενων φορέων λήψης πολιτικών αποφάσεων και, στο μέτρο του δυνατού, κατάλογο άλλων εγγράφων που κατατέθηκαν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων.** Όλα αυτά θα πρέπει να διατίθενται σε μια εύχρηστη και εύληπτη **κοινή βάση δεδομένων**. Ενώ ορισμένα έγγραφα θα μπορούσαν να καταστούν διαθέσιμα ενόσω βρίσκονται σε εξέλιξη οι τριμερείς διαπραγματεύσεις, τα θεσμικά όργανα θα μπορούσαν να κρίνουν αναγκαίο προς το δημόσιο συμφέρον να παρέχουν προορατική πρόσβαση του κοινού σε ορισμένα είδη εγγράφων μόνο **μετά τη λήξη των διαπραγματεύσεων**.



Το ιστορικό

1. Η εν λόγω στρατηγική έρευνα αφορά τη διαφάνεια των « **τριμερών διαλόγων** », το άτυπο μέρος της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ με το οποίο το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, οι « **συννομοθέτες** », καταλήγουν σε συμφωνία σχετικά με την προτεινόμενη νομοθεσία. Αυτό το σημαντικό μέρος της διαδικασίας βασίζεται σε άμεσες, πρόσωπο με πρόσωπο διαπραγματεύσεις μεταξύ των συννομοθετών, με τη βοήθεια της Επιτροπής.

2. Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, τα μέλη του οποίου εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες της ΕΕ και λογοδοτούν δημοκρατικά έναντι αυτών, και το **Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, αποτελούμενα από υπουργούς από κάθε κράτος μέλος, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπόλογοι στα εθνικά τους κοινοβούλια και στους πολίτες των κρατών μελών τους, θεσπίζουν νομοθεσία της ΕΕ μετά από διαβούλευση σχετικά με πρόταση που τους υποβάλλει η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν να τροποποιήσουν ή, εφόσον το επιθυμούν, να απορρίψουν πλήρως τις προτάσεις της Επιτροπής. Κατά τη διάρκεια των συσκέψεών τους σχετικά με την προτεινόμενη νομοθεσία, οι συννομοθέτες λαμβάνουν επίσης υπόψη τις θέσεις τους με σκοπό την εξεύρεση κοινού εδάφους. Εάν επιτευχθεί συμφωνία, εγκρίνεται η νομοθεσία της ΕΕ.

3. Οι Συνθήκες της ΕΕ περιέχουν λεπτομερείς κανόνες που διέπουν τον τρόπο επίτευξης τέτοιων συμφωνιών μεταξύ των συννομοθετών. Ωστόσο, η επίσημη διαδικασία με την οποία επιτυγχάνεται συμφωνία μπορεί να είναι πολύπλοκη και χρονοβόρα. Περιλαμβάνει, ενδεχομένως, πολλαπλά στάδια διαβουλεύσεων και ψηφοφοριών. Επίσημες συνεδριάσεις μεταξύ των συννομοθετών (που διεξάγονται στο πλαίσιο «επιτροπής συνδιαλλαγής») μπορούν να πραγματοποιηθούν, αλλά μόνο στο τέλος της διαδικασίας. Αυτό μπορεί να κάνει μια μακρά και δύσκολη διαδικασία.

4. Ωστόσο, οι συννομοθέτες διερεύνησαν και εφάρμοσαν πιο ευέλικτα μέσα για τη συμφιλίωση των θέσεων σχετικά με την προτεινόμενη νομοθεσία, οι οποίες λαμβάνουν τη μορφή τριμερών διαλόγων. Οι τριμερείς διάλογοι είναι άτυπες διαπραγματεύσεις μεταξύ εκπροσώπων του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, επικουρούμενοι από την Επιτροπή, με στόχο την επίτευξη συμφωνίας επί της νομοθεσίας, συνήθως σε πρώιμο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας. Στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων, οι εκπρόσωποι των συννομοθετών διαπραγματεύονται **απευθείας** μεταξύ τους για να γεφυρώσουν τυχόν διαφορές απόψεων. Τριμερείς διάλογοι, οι οποίοι δεν είναι διαθέσιμοι στο κοινό, μπορούν να διεξαχθούν σε οποιοδήποτε στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας μετά την υποβολή πρότασης από την Επιτροπή. Εάν οι διαπραγματεύσεις είναι επιτυχείς, υποβάλλεται συμβιβαστικό κείμενο στην ολομέλεια του Κοινοβουλίου και στο Συμβούλιο. Εάν κάθε συννομοθέτης εγκρίνει επισήμως το συμβιβαστικό κείμενο, γίνεται νόμος.

5. Μολονότι οι τριμερείς διάλογοι δεν προβλέπονται ρητά στις Συνθήκες, έχουν αποδειχθεί εξαιρετικά αποτελεσματικά και αποδοτικά μέσα για την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των συννομοθετών. Πράγματι, το μεγαλύτερο μέρος της νομοθεσίας εγκρίνεται τώρα με τη βοήθεια τριμερών διαλόγων, μετά τις συζητήσεις, τις τροπολογίες και την ψηφοφορία αμφοτέρων των



νομοθετών για να διαμορφώσουν τις αρχικές τους θέσεις. Η χρήση διαφόρων κύκλων επίσημων διαβουλεύσεων (ή «αναγνώσεων») έχει γίνει η εξαίρεση και όχι ο κανόνας.

6. Το διαρθρωμένο σύστημα τριμερούς διαλόγου αποτελεί βελτίωση των ακόμη πιο ανεπίσημων μέσων στα οποία στηρίχθηκαν στο παρελθόν οι προφορικές διαπραγματεύσεις, οι οποίες δεν επέτρεπαν κατάλληλο επίπεδο δημοκρατικής εποπτείας.

7. Από τις πολυάριθμες δημοκρατικές αρχές που κατοχυρώνονται στις Συνθήκες της ΕΕ, δύο έχουν ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας. Πρώτον, σύμφωνα με το άρθρο 10 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, « *η λειτουργία της Ένωσης βασίζεται στην **αντιπροσωπευτική δημοκρατία*** ». Μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία όχι μόνο απαιτεί την εκλογή εκείνων που θεσπίζουν νομοθεσία· συνεπάγεται επίσης ότι οι πολίτες έχουν πράγματι την εξουσία να καθιστούν τους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους **υπόλογους** για τις συγκεκριμένες επιλογές που κάνουν οι εκπρόσωποί τους εξ ονόματός τους. Δεύτερον, οι πολίτες έχουν « *το δικαίωμα να **συμμετέχουν** στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης* », αρχή που κατοχυρώνεται επίσης στο άρθρο 10 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο ορίζει περαιτέρω ότι «*οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη*».

8. Προκειμένου να διασφαλιστεί η εφαρμογή αυτών των αρχών, οι Συνθήκες της ΕΕ απαιτούν η νομοθετική διαδικασία να είναι διαφανής. Οι πολίτες μπορούν να υποχρεώνουν τους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους να λογοδοτούν μόνο εάν γνωρίζουν ποιες επιλογές και τι θέτουν σε κίνδυνο οι εκπρόσωποί τους εξ ονόματός τους. Οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν με πραγματικό και ουσιαστικό τρόπο στη νομοθετική διαδικασία μόνο εάν μπορούν να εκφράσουν τις απόψεις τους με ενημερωμένο τρόπο. Εάν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να διασφαλίσουν την τήρηση αυτών των αρχών, οι πολίτες θα τις θεωρούν περισσότερο υπόλογες και χωρίς αποκλεισμούς και, ως εκ τούτου, πιο νόμιμες.

9. Στο πλαίσιο αυτό, η Διαμεσολαβήτρια κίνησε αυτή τη στρατηγική έρευνα σχετικά με τη διαφάνεια των τριμερών διαλόγων. Στόχος της έρευνας είναι να στηρίξει τους συννομοθέτες, οι οποίοι είναι τελικά υπεύθυνοι για τον καθορισμό του τρόπου με τον οποίο μπορούν και θα πρέπει να εφαρμοστούν οι δημοκρατικές αρχές της ΕΕ στο πλαίσιο των τριμερών διαπραγματεύσεων.

Η στρατηγική έρευνα

10. Αυτή η στρατηγική έρευνα αφορά την **προορατική διαφάνεια των τριμερών διαλόγων**. Συγκεκριμένα, εξετάζει ποιες πληροφορίες και έγγραφα μπορούν να καταστούν προορατικά διαθέσιμα στο κοινό, και σε ποια χρονική στιγμή. Η έρευνα δεν αφορά τον τρόπο με τον οποίο τα θεσμικά όργανα διαρθρώνουν τη νομοθετική διαδικασία ούτε τον τρόπο με τον οποίο οργανώνουν τους τριμερείς διαλόγους. Ούτε η έρευνα αφορά τον τρόπο με τον οποίο τα θεσμικά όργανα χειρίζονται μεμονωμένες αιτήσεις για πρόσβαση του κοινού σε συγκεκριμένα έγγραφα τριμερούς διαλόγου.



11. Ως πρώτο βήμα, ο Διαμεσολαβητής ζήτησε από το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή να απαντήσουν σε σειρά ερωτήσεων σχετικά με τους τριμερείς διαλόγους. Ο Διαμεσολαβητής επιθεώρησε δύο φακέλους τριμερούς διαλόγου που περατώθηκαν, και συγκεκριμένα τους φακέλους σχετικά με την οδηγία για την ενυπόθηκη πίστη [1] και τον κανονισμό για τις κλινικές δοκιμές [2], προκειμένου να σχηματίσει σαφή εικόνα του τρόπου λειτουργίας των τριμερών διαπραγματεύσεων και των τύπων εγγράφων που συνήθως υποβάλλονται κατά τη διάρκεια τριμερούς διαπραγμάτευσης. Μετά την ανάλυση των απαντήσεων των θεσμικών οργάνων και τον προβληματισμό σχετικά με τις επιθεωρήσεις φακέλων, ο Διαμεσολαβητής δρομολόγησε **δημόσια διαβούλευση**. Οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν από πολίτες, ΜΚΟ, ακαδημαϊκούς και εθνικά κοινοβούλια υποστήριξαν με συντριπτική πλειοψηφία την ανάγκη για ενισχυμένη διαφάνεια στον τριμερή διάλογο, αλλά ορισμένοι εξέφρασαν επίσης ανησυχίες σχετικά με την πρόωρη δημοσιοποίηση εγγράφων, αναφέροντας τη δυνητική βλάβη που θα μπορούσε να προκληθεί στις διαπραγματεύσεις σε μια ευαίσθητη χρονική στιγμή. Η Διαμεσολαβήτρια λαμβάνει υπόψη τις παρατηρήσεις αυτές κατά την παρουσίαση της αξιολόγησής της [3].

12. Ενώ η έρευνα βρισκόταν σε εξέλιξη, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συνήψαν νέα διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, η οποία περιλαμβάνει ισχυρή δέσμευση για νομοθετική διαφάνεια [4]. Η Διαμεσολαβήτρια χαιρετίζει και ενθαρρύνει αυτές τις προσπάθειες.

13. Τέλος, ο Διαμεσολαβητής ευχαριστεί όλους όσους συνέβαλαν στη δημόσια διαβούλευση και τα τρία θεσμικά όργανα για την ειλικρινή και εποικοδομητική συνεργασία τους κατά τη διάρκεια αυτής της έρευνας.

Αξιολόγηση της Διαμεσολαβήτριας

14. Ο Διαμεσολαβητής θα ξεκινήσει περιγράφοντας τους λόγους για τους οποίους απαιτείται διαφανής διαδικασία τριμερούς διαλόγου. Θα αντλήσει συμπεράσματα από αυτή την ανάγκη για διαφάνεια και θα εξηγήσει τι θα μπορούσε και τι θα πρέπει να σημαίνει στην πράξη, λαμβάνοντας υπόψη τη θεμιτή ανάγκη των θεσμικών οργάνων να καταλήξουν σε συμφωνίες επί νομοθετικών προτάσεων. Τέλος, θα υποβάλει προτάσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα θεσμικά όργανα θα μπορούσαν να βελτιώσουν την εμπιστοσύνη του κοινού και την κατανόηση της διαδικασίας παρέχοντας προορατικά πληροφορίες, ιδανικά σε ένα φιλικό προς τον χρήστη κοινό δημόσιο μητρώο.

A. Η ανάγκη για διαφάνεια

Δημοκρατική λογοδοσία

15. Σε μια **αντιπροσωπευτική δημοκρατία**, οι πολίτες εκλέγουν εκπροσώπους για να ενεργούν εξ ονόματός τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, το σημαντικότερο, στη διαδικασία θέσπισης νόμων. Στη συνέχεια, οι πολίτες υποχρεώνουν τους εκπροσώπους τους να λογοδοτούν για τις επιδόσεις τους, ιδίως στις εκλογές. Αυτό ισχύει εξίσου για τους βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΒΕΚ, οι οποίοι λογοδοτούν για τις επιλογές που κάνουν στις



εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και για τους υπουργούς των κρατών μελών (οι οποίοι μπορούν να λογοδοτήσουν μέσω εθνικών εκλογών ή μέσω **των εθνικών κοινοβουλίων τους**)

16. Για να σχηματίσουν άποψη σχετικά με τις επιδόσεις των εκπροσώπων τους, οι πολίτες πρέπει να είναι σε θέση να ενημερώνονται για τις επιλογές που έχουν κάνει οι εκπρόσωποί τους εξ ονόματός τους. Η πραγματική δημοκρατική λογοδοσία θα ήταν αδύνατη εάν οι πολίτες δεν ήταν σε θέση να μάθουν για τις θέσεις που έλαβαν οι εκπρόσωποί τους κατά τη διάρκεια μιας νομοθετικής διαδικασίας. Ως εκ τούτου, η νομοθετική διαδικασία σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία απαιτεί, για να λειτουργήσει σωστά η αντιπροσωπευτική δημοκρατία, υψηλό επίπεδο διαφάνειας. Πράγματι, το Δικαστήριο της ΕΕ έχει δηλώσει ότι η ικανότητα των πολιτών της ΕΕ « να γνωρίζουν τις εκτιμήσεις στις οποίες βασίζεται η νομοθετική δράση αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών τους δικαιωμάτων » [5] .

17. Η λογοδοσία δεν περιορίζεται στην ενημέρωση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι εκπρόσωποι ψηφίζουν. Περιλαμβάνει τα επιχειρήματα των εκπροσώπων υπέρ και κατά μιας συγκεκριμένης νομοθετικής πρότασης. Αυτό δεν είναι μόνο προς όφελος των πολιτών, οι οποίοι αποκτούν καλύτερη κατανόηση των υπό εξέταση ζητημάτων, αλλά και προς όφελος των εκπροσώπων, οι οποίοι μπορούν να βασίζονται σε μια βαθύτερη κατανόηση της πολυπλοκότητας του έργου τους από τους πολίτες. Οι σκέψεις αυτές ισχύουν και για τους τριμερείς διαλόγους.

18. Όλο και περισσότερο η νομοθεσία της ΕΕ -85 % κατά την τελευταία κοινοβουλευτική περίοδο (2009-14), από 29 % μόνο δύο θητείες νωρίτερα, ψηφίζεται σε πρώτο στάδιο, μειώνοντας την ανάγκη για αρκετούς γύρους επίσημων συζητήσεων και ψηφοφοριών (που ονομάζονται «αναγνώσεις»). Αυτή η αύξηση της έγκρισης της νομοθεσίας σε πρώτη ανάγνωση οφείλεται, κατά κανένα τρόπο, στην ικανότητα των συννομοθετών να καταλήξουν σε συμφωνία μεταξύ τους μέσω των τριμερών διαπραγματεύσεων.

19. Κάθε συννομοθέτης θα είναι πιο πρόθυμος να διαπραγματευτεί καλόπιστα με τον άλλο συννομοθέτη κατά τη διάρκεια του τριμερούς διαλόγου, εάν πιστεύει ότι η συμφωνία που θα επιτευχθεί θα εγκριθεί επισήμως αμετάβλητη. Ως εκ τούτου, οι αλλαγές στο κείμενο κατά τη διάρκεια της επακόλουθης επίσημης διαδικασίας (ψηφοφορία στο Κοινοβούλιο και εξέταση από το Συμβούλιο) δεν είναι συχνές. Ως εκ τούτου, αυτό που συμβαίνει στις τριμερείς διαπραγματεύσεις είναι καίριας σημασίας για το ενδεχόμενο περιεχόμενο πολλών νομοθετικών πράξεων.

20. Επομένως, όταν οι πολίτες επιθυμούν να ελέγξουν το έργο των εκπροσώπων τους, είτε πρόκειται για βουλευτές του ΕΚ είτε για υπουργούς των κρατών μελών, πρέπει να είναι σε θέση να ελέγχουν τη συμμετοχή τους σε αυτό το βασικό μέρος της νομοθετικής διαδικασίας. Ακόμη και αν ένας συγκεκριμένος βουλευτής του ΕΚ ή εκπρόσωπος κράτους μέλους δεν συμμετέχει άμεσα σε μια δεδομένη τριμερή διαπραγμάτευση, ο εν λόγω εκπρόσωπος μπορεί να **εγκρίνει** το αποτέλεσμα μιας τριμερούς διαπραγμάτευσης κατά την ψηφοφορία για την έγκριση του νομοθετικού κειμένου κατά την επίσημη διαδικασία. Ως εκ τούτου, οι πολίτες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν την εν λόγω διαδικασία τριμερούς διαλόγου προκειμένου να



αξιολογήσουν το έργο των βουλευτών του ΕΚ και των εθνικών υπουργών.

21. Οι Συνθήκες της ΕΕ τονίζουν επίσης τον ιδιαίτερο ρόλο των **εθνικών κοινοβουλίων** στην έγκριση της νομοθεσίας της ΕΕ. Κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης του Διαμεσολαβητή, αρκετά εθνικά κοινοβούλια εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με τη διαφάνεια των τριμερών διαλόγων [6] . Τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να έχουν την εξουσία να ασκούν δημοκρατικό έλεγχο των θέσεων που λαμβάνουν οι κυβερνήσεις τους κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ. Οι πολίτες των κρατών μελών μπορούν στη συνέχεια να υποχρεώνουν τα εθνικά τους κοινοβούλια να λογοδοτούν για τον τρόπο με τον οποίο επιτελούν αυτόν τον σημαντικό ρόλο. Εάν σπάσει αυτή η αλυσίδα λογοδοσίας, θα πληγεί η εμπιστοσύνη στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ και η εμπιστοσύνη στην ΕΕ. Η επαρκής διαφάνεια όσον αφορά τις τριμερείς διαπραγματεύσεις αποτελεί σημαντικό στοιχείο προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να ασκούν αποτελεσματικά τον ρόλο τους. Υποστηρίζει επίσης την πολύ αναγκαία δημοκρατική σύνδεση μεταξύ του τι συμβαίνει στα κράτη μέλη και του τι συμβαίνει στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά τη νομοθετική διαδικασία που επηρεάζει κάθε πολίτη της ΕΕ.

Συμμετοχή του κοινού

22. Οι δημοκρατίες αποδέχονται και ενθαρρύνουν την επιθυμία των πολιτών τους να συμμετάσχουν στη δημοκρατική διαδικασία όχι μόνο στην κάλπη, αλλά και μέσω δημόσιων συζητήσεων σχετικά με την αξία των νομοθετικών προτάσεων. Οι συζητήσεις αυτές ενισχύουν τη δημοκρατική νομιμότητα της θεσπισθείσας νομοθεσίας, καθώς οι πολίτες αισθάνονται ότι έχουν την ευκαιρία να ακουστούν οι απόψεις τους. Ο δημόσιος διάλογος μπορεί επίσης να βελτιώσει το περιεχόμενο της νομοθεσίας, καθώς τα **ενδιαφερόμενα μέρη** προβάλλουν επιχειρήματα υπέρ και κατά, καθιστώντας δυνατή την καλύτερα τεκμηριωμένη λήψη νομοθετικών αποφάσεων. Οι Συνθήκες της ΕΕ αναγνωρίζουν ρητά τα πλεονεκτήματα της συμμετοχής του κοινού στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης και επιδιώκουν την προώθηση ανοικτού και διαφανούς διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων, των ενδιαφερόμενων μερών και των πολιτών.

23. **Υπάρχουν ήδη** ειδικοί μηχανισμοί για τη διασφάλιση της συμμετοχής αυτής σε επίπεδο ΕΕ πριν από την υποβολή νομοθετικής πρότασης από την Επιτροπή. Στους μηχανισμούς αυτούς περιλαμβάνονται οι ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες πολιτών [7] , οι διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη [8] και οι δημόσιες διαβουλεύσεις [9] . Οι μηχανισμοί αυτοί, εφόσον εφαρμοστούν σωστά, συμβάλλουν στην αύξηση του επιπέδου συμμετοχής των πολιτών στην ευρύτερη νομοθετική διαδικασία, τουλάχιστον μέχρι το σημείο κατά το οποίο η Επιτροπή υποβάλλει νομοθετική πρόταση. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών παρέχουν επίσης συμβουλές σχετικά με τη νομοθεσία της ΕΕ. Στη συνέχεια, οι δύο συννομοθέτες μπορούν να επιλέξουν εάν και κατά πόσον θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη αυτές τις απόψεις κατά τη διαβούλευση, την τροποποίηση, τη διαπραγμάτευση και την ψηφοφορία επί της νομοθεσίας.

24. **Η συμμετοχή του κοινού** απαιτεί διαφανή νομοθετική διαδικασία. Μεγάλο μέρος της



διαδικασίας είναι ήδη διαφανής. Το Κοινοβούλιο, για παράδειγμα, συζητά, τροποποιεί και ψηφίζει δημόσια την αρχική του θέση στο στάδιο της επιτροπής, ενώ το Συμβούλιο διαθέτει προορατικά πολλά έγγραφα που έχουν συνταχθεί από τις ομάδες εργασίας του. Ωστόσο, οι συζητήσεις μεταξύ των συννομοθετών κλεισμένων των θυρών — χωρίς να δημοσιοποιούνται επαρκή έγγραφα — θέτουν σε κίνδυνο τη δημιουργία υποψίας και αβεβαιότητας του κοινού και ενδέχεται να παρεμποδίσουν την τεκμηριωμένη συζήτηση σχετικά με το περιεχόμενό της. Η εμπιστοσύνη του κοινού μπορεί να αποδυναμωθεί εάν οι πολίτες έχουν ανησυχίες ότι μόνο ορισμένες **προνομιούχες ομάδες**, οι λεγόμενοι εμπιστευτικοί, έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες και έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν στενά στη νομοθετική διαδικασία [10]. Δεδομένου ότι ένας σχετικά μικρός αριθμός ατόμων συμμετέχει άμεσα στις τριμερείς διαπραγματεύσεις, η ανάγκη για διαφάνεια καθίσταται ακόμη πιο έντονη στο πλαίσιο της δημοκρατικής νομιμότητας.

25. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να αντιμετωπιστεί κάθε φόβος ότι ορισμένες ομάδες συμφερόντων απολαμβάνουν μεγαλύτερο βαθμό πληροφόρησης σχετικά με τις τριμερείς διαπραγματεύσεις, μέσω της προνομιακής πρόσβασης στα έγγραφα και στους συμμετέχοντες στις διαπραγματεύσεις. Η αύξηση της **δημοσιοποίησης** πληροφοριών, με τη διάθεση πληροφοριών σε όλους τους πολίτες και όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, τις οποίες ορισμένοι μπορεί να φοβούνται ότι απολαμβάνουν μόνο οι καλά εξοπλισμένοι, μπορεί να βοηθήσει να καθισχύσει το ευρύτερο κοινό ότι υπάρχουν πράγματι «ισότιμοι όροι ανταγωνισμού».

26. Έχουν εκφραστεί ανησυχίες ότι η αυξημένη διαφάνεια θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του «lobbying» των εκπροσώπων του κοινού. Η συνέπεια είναι ότι το «lobbying» των δημόσιων εκπροσώπων είναι ένα πρόβλημα. Κατά την άποψη της Διαμεσολαβήτριας, το «lobbying» είναι θεμιτό και προβληματικό μόνο εάν αποτελεί προνόμιο λίγων καλά συνδεδεμένων και με επαρκείς πόρους. Εάν, ωστόσο, διατίθενται πληροφορίες σε όλους, εξίσου, αυτή η ανησυχία αντιμετωπίζεται κάπως.

27. Το «lobbying» μπορεί επίσης να είναι προβληματικό εάν συμβαίνει σε μια εποχή κατά την οποία οι δημόσιοι εκπρόσωποι χρειάζονται κάποιο χώρο για να συζητήσουν και να συζητήσουν σχετικά με την προτεινόμενη νομοθεσία. Ωστόσο, όπως θα εξεταστεί κατωτέρω, αυτό καθιστά την υπόθεση ακόμη ισχυρότερη για την κατάλληλη και έγκαιρη διαθεσιμότητα πληροφοριών σε όλους. Τελικά, η συμμετοχή του κοινού, κατά τρόπο που να λαμβάνει υπόψη άλλες θεμιτές ανάγκες, δεν μπορεί παρά να ενισχύσει τη δημοκρατική διαδικασία και τα αποτελέσματά της.

28. Ωστόσο, η Διαμεσολαβήτρια εκτιμά τις ανησυχίες και τις προκλήσεις που μπορεί να παρουσιάσει η αυξημένη εκπροσώπηση ομάδων συμφερόντων και επαναλαμβάνει την έκκλησή της για ένα ισχυρό, αξιόπιστο και υποχρεωτικό Μητρώο Διαφάνειας ως «κεντρικού κόμβου διαφάνειας» γύρω από τον οποίο θα συνδεθούν διάφορα διοικητικά συστήματα της ΕΕ [11]. Τόσο οι νομοθέτες όσο και οι πολίτες θέλουν να γνωρίζουν ποιος ασκεί πιέσεις στην ΕΕ και να διαθέτουν ένα αξιόπιστο και εύχρηστο εργαλείο για την εξεύρεση των απαιτούμενων βασικών πληροφοριών σχετικά με οποιαδήποτε ομάδα συμφερόντων, και να είναι βέβαιοι ότι οι ομάδες συμμορφώνονται πλήρως με τον κώδικα δεοντολογίας του Μητρώου Διαφάνειας [12].



Επί της νόμιμης ανάγκης να διασφαλιστεί η αποτελεσματική οργάνωση της νομοθετικής διαδικασίας

29. Η λογοδοσία έναντι των πολιτών και η συμμετοχή των πολιτών είναι υψίστης σημασίας για τη νομιμότητα της δημοκρατικής διαδικασίας. Ταυτόχρονα, οι αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες, όπως η ΕΕ, αναθέτουν στους εκλεγμένους αντιπροσώπους την ευθύνη και την εντολή να διαπραγματεύονται το περιεχόμενο της νομοθεσίας εξ ονόματος των πολιτών. Για να λειτουργήσει αυτό σωστά, οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι πρέπει να έχουν κάποιο προνομιακό χώρο για να διαπραγματευτούν. Θα ήταν αντίθετο με την ίδια την ουσία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, εάν τρίτα μέρη, που επιθυμούν να συμμετάσχουν άμεσα σε μια κοινοβουλευτική συζήτηση, διακόπτουν μια συζήτηση μεταξύ δημοκρατικά εκλεγμένων αντιπροσώπων (για παράδειγμα, επιδιώκοντας να παρέμβουν από μια δημόσια γκαλερί ενόσω βρίσκεται σε εξέλιξη μια συζήτηση).

30. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να εξισορροπηθεί το συμφέρον για μια διαφανή διαδικασία με τη θεμιτή ανάγκη να εξασφαλιστεί ένας προνομιακός διαπραγματευτικός χώρος. Ενώ το δικαίωμα του κοινού να συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία πρέπει να προστατεύεται και να προωθείται, οι ακριβείς μηχανισμοί άσκησης του δικαιώματος αυτού ενδέχεται να πρέπει να οριοθετούνται σε ορισμένες περιπτώσεις. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ωστόσο, είναι ακόμη πιο σημαντικό να παρέχονται στο κοινό στη συνέχεια όλες οι απαραίτητες πληροφορίες για την κατανόηση και τον έλεγχο της διαδικασίας που έχει πραγματοποιηθεί.

31. Κατά την υποβολή προτάσεων σχετικά με τις πρακτικές ρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για να διασφαλιστεί ότι οι αρχές της δημοκρατικής λογοδοσίας και της συμμετοχής του κοινού τηρούνται επαρκώς σε σχέση με τους τριμερείς διαλόγους, ο Διαμεσολαβητής αναγνωρίζει το δημόσιο συμφέρον να επιτραπεί η αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της νομοθετικής διαδικασίας. Τελικά, μια διαδικασία κατά την οποία οι συμμετέχοντες δεν θα έχουν τη δυνατότητα να σκέπτονται για μια περίοδο ιδιωτικά, δεν θα εξυπηρετήσει κανέναν σκοπό αν δεν είναι σε θέση να παράγει αποτελέσματα. Ωστόσο, η έκταση αυτών των ιδιωτικών διαβουλεύσεων πρέπει να είναι ανάλογη προς την πραγματική ευαισθησία των υπό συζήτηση θεμάτων.

Β. Διαφάνεια των τριμερών διαλόγων

32. Η Διαμεσολαβητρια έχει εντοπίσει τρία βασικά ζητήματα που σχετίζονται με τη διαφάνεια των τριμερών διαλόγων που ανακύπτουν για τους πολίτες: οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν αν διεξάγονται τριμερείς διαπραγματεύσεις επί νομοθετικής πρότασης· χρειάζονται γενικές πληροφορίες σχετικά με το περιεχόμενο των εν λόγω διαπραγματεύσεων· και πρέπει να γνωρίζουν ποιος συμμετέχει στις διαπραγματεύσεις. Ο Διαμεσολαβητής θα υποβάλει προτάσεις σχετικά με τον τρόπο βελτίωσης της διαφάνειας της διαδικασίας τριμερούς διαλόγου, εστιάζοντας σε έγγραφα που αντιμετωπίζουν αυτά τα βασικά ζητήματα.

33. Προκαταρκτικά, ο Διαμεσολαβητής αναγνωρίζει ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δημοσιεύουν ήδη σημαντικές πληροφορίες και έγγραφα σχετικά με τη νομοθετική διαδικασία και ορισμένους τριμερείς διαλόγους. Δυστυχώς, μεγάλο μέρος αυτών των διαθέσιμων στο κοινό πληροφοριών συχνά διαδίδεται σε διαφορετικές βάσεις δεδομένων και δικτυακούς τόπους, καθώς δεν υπάρχει



κοινός θεσμικός χώρος όπου οι πολίτες θα μπορούσαν να έχουν ευκολότερη πρόσβαση σε όλα τα σχετικά έγγραφα.

34. Ενώ οι εμπειρογνώμονες και οι κάτοχοι εμπιστευτικών πληροφοριών μπορούν να εντοπίσουν και να εντοπίσουν αυτές τις διασκορπισμένες πληροφορίες, για τους περισσότερους πολίτες η χρήσιμη πρόσβαση είναι δύσκολη. Αυτό, δυστυχώς, αυξάνει το «μυστικό» των τριμερών διαλόγων, αποθαρρύνοντας τους πολίτες από τη δέσμευση και, ως εκ τούτου, μειώνοντας τα δημοκρατικά τους δικαιώματα. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να καταβληθούν μεγαλύτερες προσπάθειες για την ενοποίηση των εν λόγω πληροφοριών, δεδομένου ότι η αποτυχία αυτή ενέχει τον κίνδυνο να ενισχυθεί το χάσμα πρόσβασης μεταξύ εμπειρογνομένων και απλών πολιτών.

«Ημερολόγια τριμερούς διαλόγου»

35. Μια βασική πτυχή της διαφανούς νομοθετικής διαδικασίας είναι η γνώση του χρόνου διεξαγωγής των συζητήσεων. Οι πολίτες μπορούν να παρακολουθούν τον κύκλο ζωής μιας νομοθετικής πρότασης της ΕΕ μέσω χωριστών δημόσιων ιστοτόπων [13], αλλά οι εν λόγω ιστοτόποι δεν περιλαμβάνουν ολοκληρωμένες πληροφορίες σχετικά με τις επιμέρους τριμερείς διαπραγματεύσεις, ιδίως τους εν εξελίξει και τους προσεχείς τριμερείς διαλόγους. Το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή αναγνώρισαν στις απαντήσεις τους στον Διαμεσολαβητή ότι οι τριμερείς διάλογοι δεν ανακοινώνονται συστηματικά δημοσίως. Το Κοινοβούλιο περιέγραψε επίσης τις προσπάθειες που καταβάλλει για την παροχή περισσότερων πληροφοριών.

36. Η Διαμεσολαβήτρια πιστεύει ότι η εκ των προτέρων **δημοσίευση των ημερομηνιών** του τριμερούς διαλόγου θα ωφελήσει σε μεγάλο βαθμό τη διαφάνεια. Ακόμη και αν οι τριμερείς διάλογοι δεν αποτελούν επισήμως μέρος της νομοθετικής διαδικασίας, ο αναγνωρισμένος κεντρικός χαρακτήρας τους στη διαδικασία καθιστά αναγκαία τη δημοσίευση των συνεδριάσεων. Η κοινή δήλωση των θεσμικών οργάνων για τους τριμερείς διαλόγους το αναγνωρίζει αυτό, προβλέποντας ότι ανακοινώνονται οι τριμερείς διάλογοι, όπου αυτό είναι εφικτό [14]. Ορισμένες πληροφορίες δημοσιοποιούνται ήδη, μέσω των επιτροπών του Κοινοβουλίου [15] και της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων του Συμβουλίου (EMA) [16], όπου ανακοινώνονται πρόσφατοι ή μελλοντικοί τριμερείς διάλογοι. Οι πληροφορίες αυτές αποτελούν στη συνέχεια μέρος των πρακτικών της συνεδρίασης ή της σχετικής ροής βίντεο. Ωστόσο, μπορεί να είναι δύσκολο να βρεθεί αν δεν συνδέεται με ιστοτόπους που καλύπτουν ολόκληρη τη διαδικασία. Αυτό καθιστά και πάλι την ανάγκη για τη δημιουργία ενός κοινού θεσμικού χώρου για τη δημόσια διάδοση αυτών των βασικών αλλά κρίσιμων πληροφοριών.

37. Τα ίδια τα θεσμικά όργανα θα επωφεληθούν από τη δημοσίευση ημερομηνιών τριμερούς διαλόγου. Δεδομένου ότι η επίσημη διαδικασία σταματά κατά τη διάρκεια των τριμερών διαπραγματεύσεων, οι νομοθετικές βάσεις δεδομένων περιέχουν μεγάλα κενά κατά τη διάρκεια των οποίων η διαδικασία εμφανίζεται αδρανής [17]. Με τη διάθεση αυτών των πληροφοριών, τα θεσμικά όργανα δείχνουν ότι σημειώνεται πρόοδος.

Η Διαμεσολαβήτρια προτείνει στα θεσμικά όργανα να δημοσιοποιήσουν «ημερολόγιο



τριμερούς διαλόγου» στο οποίο θα προσδιορίζονται οι προσεχείς τριμερείς διάλογοι. Θα πρέπει επίσης να αναφέρονται σε τριμερείς διαλόγους σε βάσεις δεδομένων για νομοθετικούς φακέλους.

38. Όπως έδειξαν οι απαντήσεις των θεσμικών οργάνων, οι απαραίτητες πληροφορίες είναι ήδη διαθέσιμες εσωτερικά. Ο Διαμεσολαβητής πιστεύει ότι μπορεί να δημιουργηθεί ένα δημόσιο χρονοδιάγραμμα τριμερούς διαλόγου χωρίς να είναι υπερβολικά τυπολατρικοί και άκαμπτοι πολίτες είναι σε θέση να κατανοήσουν ότι οι ημερομηνίες μπορούν να αλλάξουν και ότι δεν μπορούν να ανακοινωθούν εκ των προτέρων όλες οι συνεδριάσεις (όπως αυτές που συγκαλούνται σε σύντομο χρονικό διάστημα). Εάν είναι απαραίτητο, το ημερολόγιο θα μπορούσε να επισημανθεί ως «σχέδιο».

39. Οποιαδήποτε διοικητική δυσκολία σε σχέση με την κατάρτιση ενός τέτοιου χρονοδιαγράμματος δεν αποτελεί λόγο που εμποδίζει τους πολίτες να παρακολουθούν την πρόοδο μιας νομοθετικής διαδικασίας. Αυτές οι βασικές πληροφορίες αποτελούν προϋπόθεση για τη δέσμευση.

«Αρχικές θέσεις» των θεσμικών οργάνων

40. Η νομοθετική διαδικασία της ΕΕ αρχίζει με μια πρόταση της Επιτροπής, η οποία υποβάλλεται στη συνέχεια στους συννομοθέτες -Κοινοβούλιο και Συμβούλιο- και δημοσιοποιείται. Πριν από την έναρξη των τριμερών διαπραγματεύσεων, κάθε συννομοθέτης συμφωνεί εσωτερικά σχετικά με τη δική του **θέση** σχετικά με την πρόταση, δηλαδή σχετικά με τυχόν αλλαγές στο κείμενο της Επιτροπής. Αυτές οι «αρχικές θέσεις» χρησιμεύουν στη συνέχεια ως σημείο εκκίνησης για τις διαπραγματεύσεις.

41. Από την πλευρά του Κοινοβουλίου, η θέση εγκρίνεται είτε από την αρμόδια επιτροπή είτε από το πλήρες Κοινοβούλιο, την Ολομέλεια, μετά τη δημόσια συζήτηση, τροποποίηση και ψηφοφορία επί του κειμένου. Από την πλευρά του Συμβουλίου, η ΕΜΑ ή οι ίδιοι οι υπουργοί συμφωνούν επί της αρχικής θέσης. Στόχος του τριμερούς διαλόγου είναι, στη συνέχεια, να συμφωνηθεί ένα αποδεκτό συμβιβαστικό κείμενο με βάση αυτές τις θέσεις. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή επικουρεί τις τριμερείς διαπραγματεύσεις, εξηγώντας και, εάν το κρίνει αναγκαίο, υπερασπιζόμενο το βάσιμο της πρότασής της. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να αποσύρει πρόταση σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

42. Εάν οι πολίτες πρόκειται να ελέγξουν την απόδοση των εκπροσώπων τους, πρέπει να είναι σε θέση να συγκρίνουν το αποτέλεσμα της διαδικασίας με την αρχική θέση των εκπροσώπων τους, ώστε, εάν είναι απαραίτητο, να μπορούν να ρωτήσουν γιατί οι θέσεις άλλαξαν και να καθησυχαστούν ότι η διαδικασία έλαβε υπόψη όλα τα συμφέροντα και τις εκτιμήσεις. Αυτό ισχύει για τη νομοθετική διαδικασία εν γένει, και αυτό πρέπει να ισχύει και για την άτυπη αλλά πολύ αποφασιστική διαδικασία του τριμερούς διαλόγου.

43. Οι τριμερείς διαπραγματεύσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων αρχίζουν μόνο **αφού** οι συννομοθέτες έχουν καθορίσει τις αρχικές τους θέσεις. Συνεπώς, η προορατική διάθεση των



θέσεων αυτών στο κοινό δεν θα έβλαπτε την ικανότητα των διαπραγματευτών να διαπραγματεύονται κατά τη διάρκεια του ίδιου του τριμερούς διαλόγου. Οι εναρκτήριες θέσεις παρέχουν επίσης στους πολίτες μια σαφή εικόνα των παραμέτρων των λεπτομερών διαπραγματεύσεων που πρόκειται να διεξαχθούν.

44. Η θέση του Κοινοβουλίου δημοσιοποιείται ήδη πάντοτε, ενώ η δημοσίευση από το Συμβούλιο πραγματοποιείται περιστασιακά. Η δημοσίευση -ακόμη και αν είναι διαλείπουσα από την πλευρά του Συμβουλίου- αναγνωρίζει σιωπηρά ότι αυτό δεν υπονομεύει την ικανότητα διαπραγμάτευσης. Αυτό που μένει να γίνει είναι η **συστηματική δημοσίευση** των αρχικών θέσεων για κάθε νομοθετική πρόταση.

45. Η δημοσίευση θα πρέπει να είναι ανεξάρτητη από το εσωτερικό επίπεδο στο οποίο έχει συμφωνηθεί η θέση. Στο Συμβούλιο, για παράδειγμα, ορισμένες αρχικές θέσεις συμφωνούνται σε επίπεδα χαμηλότερα από εκείνα του υπουργού. Οι πολίτες κατανοούν ότι το έγγραφο περιέχει τη **μη δεσμευτική θέση έναρξης** του θεσμικού οργάνου, και ότι η θέση αυτή είναι πιθανό (αν όχι βέβαιο) να αλλάξει κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία. Αυτό συμβαίνει επίσης σε πολλά κοινοβούλια κρατών μελών, όπου οι αλλαγές σε μια κυβερνητική πρόταση είναι ορατές από τους πολίτες. Μολονότι υπάρχουν ιδιαίτερες προκλήσεις στο διοργανικό πλαίσιο της ΕΕ, οι προκλήσεις αυτές δεν μπορούν να αναιρούν το δικαίωμα των πολιτών να συμμετέχουν δεόντως στη νομοθετική διαδικασία. Η δημοσίευση αυτών των αρχικών θέσεων μπορεί να περιλαμβάνει δηλώσεις που διευκρινίζουν ότι πρόκειται μόνο για θέσεις ανοίγματος.

Ο Διαμεσολαβητής προτείνει και οι δύο συννομοθέτες να διαθέτουν προορατικά, πριν από την έναρξη των τριμερών διαπραγματεύσεων, τις θέσεις τους σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής, ανεξάρτητα από το επίπεδο στο οποίο η θέση έχει εγκριθεί εσωτερικά και ανεξάρτητα από τη νομοθετική πρόταση.

Ημερήσιες διατάξεις τριμερούς διαλόγου

46. Ενώ τα χρονοδιαγράμματα των συνεδριάσεων και οι εναρκτήριες θέσεις είναι σημαντικά, μια ενημερωμένη δημόσια συζήτηση θα πραγματοποιηθεί μόνο εάν διατίθενται πληροφορίες σχετικά με τις πτυχές μιας υπό συζήτηση πρότασης. Τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να προωθούν την εν λόγω τεκμηριωμένη συζήτηση δημοσιεύοντας **τις ημερήσιες διατάξεις του τριμερούς διαλόγου**.

47. Τα θεσμικά όργανα καταρτίζουν ήδη ημερήσιες διατάξεις για μεμονωμένους τριμερείς διαλόγους. Αυτές οι ημερήσιες διατάξεις περιγράφουν συνήθως ποιο συγκεκριμένο μέρος της νομοθετικής πρότασης θα συζητηθεί στην αντίστοιχη συνεδρίαση. Ως εκ τούτου, τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν στο κοινό μια γενικότερη περίληψη αυτής της ημερήσιας διάταξης, εστιάζοντας στα κύρια σημεία προς συζήτηση στο πλαίσιο του τριμερούς διαλόγου. Οι πληροφορίες θα παρέχονται στο κοινό **χωρίς να αποκαλύπτονται μεμονωμένες στρατηγικές ή να διακυβεύονται οι διαπραγματεύσεις**.



48. Ωστόσο, η ημερήσια διάταξη θα είναι σχετική μόνο εάν δημοσιευθεί πριν από τη σχετική συνεδρίαση του τριμερούς διαλόγου. Όταν οι χρονικοί περιορισμοί εμποδίζουν τη δημοσίευση πριν από τη συνεδρίαση, η δημοσίευση θα πρέπει να πραγματοποιείται λίγο αργότερα.

Ο Διαμεσολαβητής προτείνει στα θεσμικά όργανα να διαθέτουν γενικές συνοπτικές ημερήσιες διατάξεις πριν ή λίγο μετά τις συνεδριάσεις του τριμερούς διαλόγου.

Έγγραφο «τετράστηλη» και τελικό συμβιβαστικό κείμενο

49. Ένα βασικό έγγραφο έχει αναδειχθεί ως το κύριο εργαλείο εργασίας για τον τριμερή διάλογο: το **«τετράστηλο» έγγραφο**. Το παρόν έγγραφο συνδυάζει τις αρχικές θέσεις των τριών θεσμικών οργάνων — που παρατίθενται στις τρεις πρώτες στήλες — με μια τέταρτη στήλη — το **συμβιβαστικό κείμενο**, όπως εξελίσσεται κατά τη διάρκεια των συζητήσεων, συχνά σε βάση γραμμή προς γραμμή ή παράγραφο προς παράγραφο. Καθώς οι διαπραγματεύσεις προχωρούν, όλο και περισσότερο από την τέταρτη στήλη συμπληρώνεται. Η συμπληρωμένη και συμφωνηθείσα τέταρτη στήλη αποτελεί το **τελικό συμβιβαστικό κείμενο**, το οποίο δημοσιοποιείται και στη συνέχεια πρέπει να εγκριθεί κατά την επίσημη διαδικασία από κάθε συννομοθέτη προκειμένου να καταστεί νόμος. Ως εκ τούτου, το εξελισσόμενο έγγραφο τεσσάρων στηλών παρακολουθεί την πρόοδο του τριμερούς διαλόγου. Είναι στην πραγματικότητα ο πλήρης «χάρτης» της άτυπης, αλλά αποφασιστικής, διαδικασίας τριμερών διαπραγματεύσεων.

50. Η πρόσβαση στις εξελισσόμενες εκδόσεις του εγγράφου τεσσάρων στηλών θα επιτρέψει στο κοινό να παρακολουθήσει τον τρόπο με τον οποίο προέκυψε ένα τελικό κείμενο από τις διαφορετικές θέσεις εκκίνησης των θεσμικών οργάνων. Η Διαμεσολαβήτρια σημειώνει από τις επιθεωρήσεις της ότι μια νέα έκδοση του εγγράφου τεσσάρων στηλών καταρτίζεται συνήθως για κάθε συνεδρίαση τριμερούς διαλόγου. Οι πολίτες θα μπορούσαν, εξετάζοντας αυτές τις εκδοχές των τετράστηλων εγγράφων, να κατανοήσουν πού και πότε οι εκπρόσωποι κατέληξαν σε συμβιβασμό συμφωνώντας σε διατύπωση που διαφέρει από την αρχική τους θέση. Το έγγραφο δίνει επίσης τη δυνατότητα στους εκπροσώπους να παρουσιάσουν και να εξηγήσουν τις διαπραγματευτικές τους θέσεις και τις επιτυχίες τους. Το έγγραφο θα δείξει πού έχουν επιτευχθεί συμβιβασμοί, συμπεριλαμβανομένων των λύσεων που έχουν βρεθεί αμοιβαία επωφελείς.

51. Αυτό που είναι ζωτικής σημασίας για τον πολίτη είναι η ευκαιρία λογοδοσίας που παρέχει ένας τέτοιος «χάρτης». Η δημοσίευση τέτοιων εγγράφων παρέχει σαφείς και λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία του τριμερούς διαλόγου και αποτελεί απαραίτητο μέρος της δημοκρατικής λογοδοσίας.

52. Ο Διαμεσολαβητής κατανοεί τις ιδιαίτερες προκλήσεις και ευαισθησίες στο πλαίσιο του συστήματος διοργανικών διαπραγματεύσεων της ΕΕ. Ωστόσο, πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων, ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών τους δικαιωμάτων από τους πολίτες.



53. Το βασικό ερώτημα είναι ακριβώς **πότε** θα πρέπει να δημοσιοποιηθούν προορατικά τα τετράστηλα έγγραφα.

54. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι το συμφέρον για την εύρυθμη λειτουργία των τριμερών διαπραγματεύσεων υπερτερεί προσωρινά του συμφέροντος **για διαφάνεια για όσο διάστημα οι τριμερείς διαπραγματεύσεις βρίσκονται σε εξέλιξη**. Σε περίπλοκες τριμερείς διαπραγματεύσεις — οι φάκελοι που εξέτασε ο Διαμεσολαβητής ήταν πολύπλοκοι — μπορεί να γίνει παραχώρηση από έναν συννομοθέτη σε ένα μέρος του σχεδίου, με την προσδοκία ότι οι παραχωρήσεις θα γίνουν από τον άλλο συννομοθέτη σε μεταγενέστερο στάδιο. Ωστόσο, οι εν λόγω έγκαιρες παραχωρήσεις μπορούν να ανακληθούν ή να τροποποιηθούν ανάλογα με το αποτέλεσμα των μεταγενέστερων διαπραγματεύσεων. Εάν, σε ένα σημείο όπου δεν έχουν ακόμη επιτευχθεί απτά αποτελέσματα σε αντάλλαγμα, οι παραχωρήσεις που έχουν γίνει δημοσιοποιηθούν αμέσως, υπάρχει ο κίνδυνος οι παραχωρήσεις αυτές να γίνουν, τουλάχιστον στα μάτια των παρατηρητών, «λίθινες». Το κοινό, το οποίο ενδέχεται να μην γνωρίζει τις ευαίσθητες διαπραγματευτικές στρατηγικές των συννομοθετών σχετικά με τέτοιες παραχωρήσεις, θα μπορούσε να παραπλανηθεί σοβαρά. Αντιμετωπίζοντας έναν τέτοιο κίνδυνο, οι συμμετέχοντες ενδέχεται να μην προβούν σε σοβαρές παραχωρήσεις. Ως εκ τούτου, η έγκαιρη γνωστοποίηση θα μπορούσε ενδεχομένως να βλάψει τη διαδικασία διαπραγμάτευσης.

55. Όταν ολοκληρωθούν οι διαπραγματεύσεις, ο δημόσιος έλεγχος δεν μπορεί να έχει άμεσο αντίκτυπο **στις διαπραγματεύσεις**, αν και μπορεί να επηρεάσει την τύχη της ίδιας της νομοθεσίας. Ο δημόσιος έλεγχος επικεντρώνεται κυρίως στο τελικό συμφωνηθέν κείμενο, το οποίο σήμερα είναι ήδη διαθέσιμο στο κοινό πριν από την έγκρισή του. Είναι αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας ότι η νομοθεσία υπόκειται σε τέτοιο έλεγχο **πριν από την έγκρισή της**.

56. Ωστόσο, το κοινό θα πρέπει επίσης να είναι σε θέση να κατανοήσει τα κύρια στάδια των διαπραγματεύσεων που οδηγούν στον τριμερή συμβιβασμό, έχοντας, στο μέτρο **του δυνατού, πρόσβαση στα έγγραφα των τεσσάρων στηλών το συντομότερο δυνατό μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων**. Ενώ τα έγγραφα αυτά εξελίσσονται και ανταλλάσσονται ανεπίσημα συχνά κατά τη διάρκεια τριμερούς διαλόγου, τα τετράστηλα έγγραφα κύριου δημόσιου ενδιαφέροντος είναι εκείνα που καταρτίζονται πριν από κάθε συνεδρίαση τριμερούς διαλόγου. Τα έγγραφα αυτά παρέχουν επίσης χρήσιμες πληροφορίες στους πολίτες **που επιθυμούν να καταστήσουν τους εκλεγμένους αντιπροσώπους υπόλογους**. Μπορεί επίσης να είναι χρήσιμα για τους ερευνητές και τους ιστορικούς **που επιθυμούν να κατανοήσουν πληρέστερα τις προθέσεις των νομοθετών**.

Η Διαμεσολαβήτρια προτείνει στα θεσμικά όργανα να διαθέσουν προορατικά τετράστηλα έγγραφα, συμπεριλαμβανομένου του τελικού συμφωνηθέντος κειμένου, το συντομότερο δυνατό μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων.

Σημειώσεις τριμερούς διαλόγου

57. Τα τρία θεσμικά όργανα δεν καταρτίζουν επί του παρόντος **κοινά πρακτικά τριμερούς**



διαλόγου · οι αντιπρόσωποι περιορίζονται στην κατάρτιση των δικών τους χαρτονομισμάτων για τους σκοπούς της υποβολής εκθέσεων στο αντίστοιχο θεσμικό όργανο. Τα έγγραφα αυτά καλύπτουν συχνά τη **διαπραγματευτική στρατηγική** του θεσμικού οργάνου και αξιολογούν **κριτικά τις θέσεις των άλλων θεσμικών οργάνων**. Η προορατική δημοσιοποίηση των εν λόγω πληροφοριών θα μπορούσε, ανάλογα με το συγκεκριμένο περιεχόμενο των εν λόγω σημειώσεων, να βλάψει ενδεχομένως τις διαπραγματεύσεις και να οδηγήσει σε υποβολή μη τεκμηριωμένων εκθέσεων. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής αναγνωρίζει ότι οι εν λόγω εσωτερικές εκθέσεις ενδέχεται να μην είναι εύκολα διαθέσιμες **προορατικά**. Ωστόσο, οι ενδιαφερόμενοι πολίτες μπορούν να ζητήσουν πρόσβαση στα έγγραφα αυτά σύμφωνα με τη **νομοθεσία της ΕΕ για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα** [18]. Στη συνέχεια, τα θεσμικά όργανα μπορούν να αξιολογούν, **κατά περίπτωση**, κατά πόσον υπάρχουν λόγοι άρνησης δημοσιοποίησης.

58. Ωστόσο, ορισμένες εσωτερικές εκθέσεις **δημοσιοποιούνται**, για παράδειγμα μέσω πρακτικών συνεδριάσεων επιτροπών του Κοινοβουλίου ή βίντεο, καθώς και συνοπτικών αρχείων της EMA. Οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνονται σε κάθε σχετική βάση δεδομένων προκειμένου να διασφαλίζεται ότι είναι εύκολα προσβάσιμες σε όλους τους ενδιαφερόμενους πολίτες.

Ο Διαμεσολαβητής προτείνει τα θεσμικά όργανα να περιλαμβάνουν, στις νομοθετικές βάσεις δεδομένων και τα χρονοδιαγράμματα που καλύπτουν τους τριμερείς διαλόγους, συνδέσμους προς τυχόν πρακτικά ή βίντεο των δημόσιων συνεδριάσεων των θεσμικών οργάνων στις οποίες έχει συζητηθεί τριμερής διάλογος.

Κατάλογοι συμμετεχόντων

59. Για να λογοδοτήσουν οι εκπρόσωποί τους, οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν ποιοι είναι οι εκπρόσωποι που συμμετέχουν στη νομοθεσία. Στους τριμερείς διαλόγους συμμετέχουν εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Οι εκπρόσωποι αυτοί είναι, από την πλευρά του Κοινοβουλίου, **ορισμένοι βουλευτές** [19] από όλες τις πολιτικές ομάδες και **τον πρόεδρο** της αρμόδιας επιτροπής· από την πλευρά του Συμβουλίου, ο αρμόδιος **εθνικός υπουργός** ή **ανώτεροι εθνικοί δημόσιοι υπάλληλοι**, όπως ο Μόνιμος Αντιπρόσωπος, του κράτους μέλους που ασκεί επί του παρόντος την εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου [20], και από την πλευρά της Επιτροπής, ο αρμόδιος **Επίτροπος** [21] ή άλλοι **υψηλόβαθμοι υπάλληλοι της Επιτροπής**. Οι πολιτικοί εκπρόσωποι συχνά υποστηρίζονται από μέλη του προσωπικού. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αρκετές δεκάδες άτομα μπορούν να παρακολουθήσουν έναν τριμερή διάλογο.

60. Η λογοδοσία απαιτεί να γνωστοποιούνται στο κοινό τα ονόματα των συμμετεχόντων με **πολιτική ευθύνη** για τις αποφάσεις που λαμβάνονται. Αυτοί είναι, κυρίως, οι βουλευτές, οι υπουργοί και οι Επίτροποι, δηλαδή οι **παρόντες πολιτικοί**. Σε ορισμένους τριμερείς διαλόγους, ωστόσο, τα θεσμικά όργανα δεν εκπροσωπούνται από πολιτικούς, αλλά από ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους. Ενώ οι βουλευτές του ΕΚ παρίστανται πάντα εκπροσωπώντας το Κοινοβούλιο σε τριμερή διάλογο, το κράτος μέλος που ασκεί την Προεδρία



του Συμβουλίου δεν αποστέλλει πάντοτε τον αρμόδιο υπουργό ούτε η Επιτροπή αποστέλλει πάντοτε τον αρμόδιο Επίτροπο. Εάν η εξουσία λήψης **αποφάσεων** ανατίθεται από τους πολιτικούς σε ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους, οι ταυτότητες των τελευταίων θα πρέπει επίσης να αποκαλύπτονται προορατικά.

61. Η Διαμεσολαβήτρια σημειώνει ότι οι τριμερείς διάλογοι συχνά προηγούνται ή ακολουθούνται από τις λεγόμενες « **τεχνικές συναντήσεις** ». Πρόκειται για συναντήσεις στις οποίες παρίστανται δημόσιοι υπάλληλοι των τριών οικείων θεσμικών οργάνων, οι οποίοι διαθέτουν εμπειρογνώσια στους επίμαχους φακέλους. Αυτές οι τεχνικές συνεδριάσεις είτε πραγματοποιούν οργανωτικό σχεδιασμό είτε συζητούν τεχνικά σημεία της νομοθετικής πρότασης. Η Διαμεσολαβήτρια έχει επισημάνει τη σημασία των συνεδριάσεων αυτών όσον αφορά τη διασφάλιση ότι ορισμένες φορές πολύπλοκα τεχνικά σημεία αποσαφηνίζονται. Το αποτέλεσμα αυτής της τεχνικής συνεδρίασης πρέπει, ωστόσο, να εγκριθεί από τους υπεύθυνους λήψης πολιτικών αποφάσεων στον επόμενο τριμερή διάλογο. Δεδομένου ότι η πολιτική ευθύνη για τις εν λόγω «τεχνικές συναντήσεις» ανήκει στους πολιτικούς εκπροσώπους του θεσμικού οργάνου, ενδέχεται να μην είναι αναγκαίο να γνωστοποιηθούν προορατικά τα ονόματα των εν λόγω δημοσίων υπαλλήλων.

Η Διαμεσολαβήτρια προτείνει στα θεσμικά όργανα να διαθέτουν προορατικά κατάλογο των εκπροσώπων που είναι πολιτικά υπεύθυνοι για τις αποφάσεις που λαμβάνονται κατά τη διάρκεια τριμερούς διαλόγου, όπως οι εμπλεκόμενοι βουλευτές του ΕΚ, ο αρμόδιος υπουργός της Προεδρίας του Συμβουλίου και ο Επίτροπος που είναι αρμόδιος για τον φάκελο. Εάν η εξουσία λήψης αποφάσεων ανατίθεται στους δημόσιους υπαλλήλους, η ταυτότητά τους θα πρέπει επίσης να γνωστοποιείται προορατικά.

Άλλα έγγραφα τριμερούς διαλόγου

62. Τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να θέτουν όσο το δυνατόν περισσότερα έγγραφα τριμερούς διαλόγου στη διάθεση των πολιτών το συντομότερο δυνατόν. Η Διαμεσολαβήτρια θεωρεί ότι οι προτάσεις της αποτελούν ορθολογική και κατάλληλη **αφετηρία** για την προορατική παροχή πληροφοριών στους πολίτες που είναι κρίσιμες για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών τους δικαιωμάτων βάσει των Συνθηκών.

63. Ωστόσο, οι πολίτες και οι ερευνητές θα πρέπει επίσης να μπορούν να λαμβάνουν πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με τους τριμερείς διαλόγους που τους ενδιαφέρουν. Μπορούν να υποβάλλουν **ατομικές αιτήσεις** στα θεσμικά όργανα βάσει του νόμου για την πρόσβαση του κοινού [22] και ο Διαμεσολαβητής ενθαρρύνει τα θεσμικά όργανα να παρέχουν την **ευρύτερη δυνατή πρόσβαση σε** τέτοια έγγραφα, τα οποία είναι, κατ' ουσίαν, «νομοθετικά έγγραφα» [23]. Τα έγγραφα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν έγγραφα που υποβάλλονται κατά τη διάρκεια των τριμερών διαπραγματεύσεων και έγγραφα που υποβάλλονται κατά τη διάρκεια τεχνικών συνεδριάσεων που προηγούνται ή έπονται των διαπραγματεύσεων του τριμερούς διαλόγου.

Η Διαμεσολαβήτρια προτείνει, για τους σκοπούς της διευκόλυνσης των αιτήσεων



πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, τα θεσμικά όργανα να διαθέτουν, στο μέτρο του δυνατού, καταλόγους εγγράφων που κατατέθηκαν κατά τη διάρκεια των τριμερών διαπραγματεύσεων.

64. Αυτό θα αυξήσει τη διαφάνεια στον τριμερή διάλογο, επιτρέποντας στους πολίτες να προσδιορίζουν το είδος των εγγράφων που αποτέλεσαν τη βάση των αποφάσεων των εκπροσώπων τους. Εάν και όταν τα θεσμικά όργανα παρέχουν πρόσβαση στα εν λόγω πρόσθετα έγγραφα κατόπιν αιτήματος, θα πρέπει επίσης να διαθέτουν προορατικά αντίγραφα των εν λόγω εγγράφων στο διαδίκτυο.

Γ. Κοινή βάση δεδομένων

65. Η πρόσφατα συμφωνηθείσα διοργανική συμφωνία [24] προβλέπει ότι το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συνεργάζονται για τη δημιουργία **ειδικής κοινής βάσης δεδομένων σχετικά με την πρόοδο των νομοθετικών φακέλων**. Η Διαμεσολαβήτρια χαιρετίζει και ενθαρρύνει την πρωτοβουλία αυτή. Όπως έδειξε η έρευνά της, δεν είναι μόνο σημαντικό οι πληροφορίες σχετικά με τη νομοθετική διαδικασία, συμπεριλαμβανομένων των τριμερών διαλόγων, να είναι διαθέσιμες, αλλά και να είναι **εύκολα και εύκολα προσβάσιμες στους πολίτες, κατά προτίμηση σε μία ενιαία πλατφόρμα και με δυνατότητες «ανοικτών δεδομένων»**. Η αξία των πληροφοριών για τους πολίτες πολλαπλασιάζεται καθώς περισσότερα έγγραφα συνδέονται με μια ενιαία πλατφόρμα — μια «μονοαπευθυντική θυρίδα» — με την οποία εξαλείφεται η ανάγκη αναζήτησης μέσω διαφορετικών ιστοτόπων και βάσεων δεδομένων.

66. Στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων, μια τέτοια πλατφόρμα θα μπορούσε να περιλαμβάνει ημερομηνίες τριμερούς διαλόγου, αρχικές θέσεις των τριών θεσμικών οργάνων, γενικές ημερήσιες διατάξεις του τριμερούς διαλόγου, έγγραφα «τεσσάρων στηλών», τελικά συμβιβαστικά κείμενα, σημειώματα τριμερούς διαλόγου που έχουν δημοσιοποιηθεί, καταλόγους των εμπλεκόμενων φορέων λήψης πολιτικών αποφάσεων και, στο μέτρο του δυνατού, κατάλογο άλλων εγγράφων που κατατέθηκαν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων.

Ο Διαμεσολαβητής ενθαρρύνει τα θεσμικά όργανα να συνεργαστούν για τη δημοσιοποίηση όσο το δυνατόν περισσότερων πληροφοριών και εγγράφων του τριμερούς διαλόγου μέσω μιας εύχρηστης και εύληπτης κοινής βάσης δεδομένων.

Δ. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

67. Οι τριμερείς διάλογοι έχουν καταστεί βασικό χαρακτηριστικό της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ. Οι πληροφορίες σχετικά με τους τριμερείς διαλόγους είναι πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τελικά υιοθετούνται οι νόμοι που διέπουν τη ζωή άνω των 500 εκατομμυρίων πολιτών. Για να συμμετάσχουν αποτελεσματικά οι πολίτες στη δημοκρατική ζωή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να λογοδοτήσουν οι εκπρόσωποί τους και να εκφράσουν τη γνώμη τους, τότε χρειάζονται πρόσβαση σε αυτές τις πληροφορίες. Εάν οι πολίτες αντιληφθούν ότι η διαδικασία με την οποία το δίκαιο της ΕΕ εγκρίνεται ως προσβάσιμη και διαφανής, θα αυξηθεί η εμπιστοσύνη τους στην ΕΕ και στα θεσμικά της όργανα. Αυτό βρίσκεται στο επίκεντρο της νομιμότητας της νομοθεσίας της ΕΕ.



68. Ο Διαμεσολαβητής γνωρίζει την πολύ προσεκτική κρίση που πρέπει να γίνει προκειμένου να επιτευχθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ διαφάνειας και άλλων νόμιμων και σημαντικών **δημόσιων συμφερόντων**. Έχει επίσης επίγνωση των ιδιαίτερων προκλήσεων και ευαισθησιών που συνεπάγεται η επίτευξη συμβιβασμών επί νομοθετικών προτάσεων. Ωστόσο, δεν έχει καμία αμφιβολία ότι η μεγαλύτερη διαφάνεια του τριμερούς διαλόγου θα οδηγήσει σε μια νομοθετική διαδικασία που θα είναι πιο ανοικτή σε όλα τα τμήματα της κοινωνίας, θα είναι καλά ενημερωμένη και, τελικά, θα είναι πιο νόμιμη στα μάτια των ευρωπαίων πολιτών. Η έρευνα αυτή ολοκληρώθηκε σε μια περίοδο έντονης αβεβαιότητας για την ΕΕ. Αν και κανείς δεν μπορεί να προβλέψει το αποτέλεσμα των επιπτώσεων αυτής της αβεβαιότητας, οποιαδήποτε κίνηση για την αύξηση της διαφάνειας και, ως εκ τούτου, για την προώθηση της νομιμότητας των θεσμικών οργάνων της ΕΕ μπορεί να χρησιμεύσει μόνο για την υποστήριξη των δημοκρατικών αξιών που διακηρύσσονται στις Συνθήκες επί των οποίων βασίζεται και καθοδηγείται η ΕΕ.

69. Η Διαμεσολαβήτρια ελπίζει ότι οι προτάσεις για διαφάνεια θα εξεταστούν με μεγάλη προσοχή από τα τρία θεσμικά όργανα και θα θεωρηθούν ως μια ορθολογική και ισορροπημένη συμβολή σε ένα σημαντικό θέμα της ΕΕ. Έχει επίγνωση των πραγματικών ανησυχιών ότι η μεγαλύτερη διαφάνεια μπορεί παραδόξως να οδηγήσει σε λιγότερα αποτελέσματα, καθώς ορισμένοι από τους συμμετέχοντες σε τριμερείς διαλόγους ενδέχεται να μπουν στον πειρασμό να επιστρέψουν σε πιο ανεπίσημες και μη καταγεγραμμένες μεθόδους διαπραγμάτευσης. Πιστεύει, ωστόσο, ότι αυτό που έχει παρατηρήσει ως επιθυμία και των τριών θεσμικών οργάνων να καταβάλουν ακόμη μεγαλύτερες προσπάθειες για την αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών — ιδίως αυτή τη στιγμή — θα διασφαλίσουν ότι αυτό δεν θα συμβεί.

Οι προτάσεις

Βάσει της έρευνας, ο Διαμεσολαβητής υποβάλλει στο Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή τις ακόλουθες προτάσεις:

- Η Διαμεσολαβήτρια προτείνει στα θεσμικά όργανα να δημοσιοποιήσουν «ημερολόγιο τριμερούς διαλόγου» στο οποίο θα προσδιορίζονται οι προσεχείς τριμερείς διάλογοι. Θα πρέπει επίσης να αναφέρονται σε τριμερείς διαλόγους σε βάσεις δεδομένων για νομοθετικούς φακέλους.
- Ο Διαμεσολαβητής προτείνει και οι δύο συννομοθέτες να διαθέτουν προορατικά, πριν από την έναρξη των τριμερών διαπραγματεύσεων, τις θέσεις τους σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής, ανεξάρτητα από το επίπεδο στο οποίο η θέση έχει εγκριθεί εσωτερικά και ανεξάρτητα από τη νομοθετική πρόταση.
- Ο Διαμεσολαβητής προτείνει στα θεσμικά όργανα να διαθέτουν γενικές συνοπτικές ημερήσιες διατάξεις πριν ή λίγο μετά τις συνεδριάσεις του τριμερούς διαλόγου.
- Η Διαμεσολαβήτρια προτείνει στα θεσμικά όργανα να διαθέσουν προορατικά τετράσχηλα έγγραφα, συμπεριλαμβανομένου του τελικού συμφωνηθέντος κειμένου, το συντομότερο δυνατό μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων.
- Ο Διαμεσολαβητής προτείνει τα θεσμικά όργανα να περιλαμβάνουν, στις νομοθετικές βάσεις δεδομένων και τα χρονοδιαγράμματα που αφορούν τους τριμερείς διαλόγους, συνδέσμους προς τυχόν πρακτικά ή βίντεο των δημόσιων συνεδριάσεων των θεσμικών



οργάνων στις οποίες έχει συζητηθεί τριμερής διάλογος.

- Η Διαμεσολαβήτρια προτείνει στα θεσμικά όργανα να διαθέτουν προορατικά κατάλογο των εκπροσώπων που είναι πολιτικά υπεύθυνοι για τις αποφάσεις που λαμβάνονται κατά τη διάρκεια τριμερούς διαλόγου, όπως οι εμπλεκόμενοι βουλευτές του ΕΚ, ο αρμόδιος υπουργός της Προεδρίας του Συμβουλίου και ο Επίτροπος που είναι αρμόδιος για τον φάκελο. Εάν η εξουσία λήψης αποφάσεων ανατίθεται στους δημόσιους υπαλλήλους, η ταυτότητά τους θα πρέπει επίσης να γνωστοποιείται προορατικά.
- Η Διαμεσολαβήτρια προτείνει, για τους σκοπούς της διευκόλυνσης των αιτήσεων πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, τα θεσμικά όργανα να διαθέτουν, στο μέτρο του δυνατού, καταλόγους εγγράφων που κατατέθηκαν κατά τη διάρκεια των τριμερών διαπραγματεύσεων.
- Ο Διαμεσολαβητής ενθαρρύνει τα θεσμικά όργανα να συνεργαστούν για τη δημοσιοποίηση όσο το δυνατόν περισσότερων πληροφοριών και εγγράφων του τριμερούς διαλόγου μέσω μιας εύχρηστης και εύληπτης κοινής βάσης δεδομένων.

Η παρούσα απόφαση και οι προτάσεις του Διαμεσολαβητή θα ανακοινωθούν στο Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Η Διαμεσολαβήτρια ζητεί από τα θεσμικά όργανα να την ενημερώσουν για τυχόν ενέργειες στις οποίες προέβη σε σχέση με τις προτάσεις της έως τις 15 Δεκεμβρίου 2016.

Στρασβούργο, 12/07/2016

Έμιλυ Ο' Ράιλι

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

[1] Οδηγία 2014/17/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις συμβάσεις πίστωσης για καταναλωτές για ακίνητα που προορίζονται για κατοικία και την τροποποίηση των οδηγιών 2008/48/ΕΚ και 2013/36/ΕΕ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 (ΕΕ 2014, L 60, σ. 34).

[2] Κανονισμός (ΕΕ) 536/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τις κλινικές δοκιμές φαρμάκων που προορίζονται για τον άνθρωπο και για την κατάργηση της οδηγίας 2001/20/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 158, σ. 1).

[3] Οι εναρκτήριες επιστολές του Διαμεσολαβητή προς τα θεσμικά όργανα, οι απαντήσεις των θεσμικών οργάνων, οι εκθέσεις επιθεώρησης του Διαμεσολαβητή και οι παρατηρήσεις του κοινού ως απάντηση στη δημόσια διαβούλευση του Διαμεσολαβητή διατίθενται στη διεύθυνση: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Σύνδεσμος]

[4] Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, ΕΕ 2016, L 123, σ. 1 (



http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG
[Σύνδεσμος]).

[5] Απόφαση *Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 46.

[6] Συγκεκριμένα, το ολλανδικό *Tweede Kamer*, η Βρετανική *Βουλή των Κοινοτήτων* και η *Βουλή των Λόρδων*, η γαλλική *Assemblée nationale* και η ρουμανική *Senat* (διατίθενται στη διεύθυνση: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Σύνδεσμος]).

[7] Πληροφορίες διαθέσιμες στη διεύθυνση:
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> [Σύνδεσμος]

[8] Πληροφορίες διαθέσιμες στη διεύθυνση:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Σύνδεσμος]

[9] Πληροφορίες διαθέσιμες στη διεύθυνση:
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Σύνδεσμος]

[10] Η δημόσια διαβούλευση της Διαμεσολαβήτριας κατέδειξε ότι η άποψη αυτή υποστηρίζεται πράγματι από πολλούς διαφορετικούς παράγοντες, είτε πρόκειται για ΜΚΟ, είτε για επιχειρηματικές ενώσεις είτε για πολίτες.

[11] Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. την επιστολή της Διαμεσολαβήτριας σχετικά με το Μητρώο Διαφάνειας προς τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 26ης Μαΐου 2016, η οποία διατίθεται στη διεύθυνση:
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark> [Σύνδεσμος]

[12] Πληροφορίες διαθέσιμες στη διεύθυνση:
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>
[Σύνδεσμος]

[13] Αξιοσημείωτα EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html>) [Σύνδεσμος], το νομοθετικό παρατηρητήριο του Κοινοβουλίου () [Σύνδεσμος] και τη βάση δεδομένων συναπόφασης του Συμβουλίου (--- [Σύνδεσμος]).

[14] σημείο 9 της κοινής δήλωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 13ης Ιουνίου 2007, σχετικά με τις πρακτικές ρυθμίσεις της διαδικασίας συναπόφασης (άρθρο 251 της συνθήκης ΕΚ), ΕΕ 2007, C 145, σ. 5. (διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+...> [Σύνδεσμος]).

[15] Επιτροπές που ειδικεύονται σε ορισμένες πτυχές της δραστηριότητας του Κοινοβουλίου



(π.χ. περιβάλλον, γεωργία, εμπόριο) που είναι επιφορτισμένες με την προετοιμασία των εργασιών της Ολομέλειας του Κοινοβουλίου. Αποτελούνται από βουλευτές του Κοινοβουλίου και συζητούν δημόσια: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html> [Σύνδεσμος]

[16] Η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου. Αποτελείται από τους Μόνιμους Αντιπροσώπους (Πρεσβευτές) ή τους Αναπληρωτές Μόνιμους Αντιπροσώπους των 28 κρατών μελών:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Σύνδεσμος]

Για παράδειγμα, και οι τρεις βάσεις δεδομένων που αναφέρονται στην υποσημείωση 13 περιέχουν κενά ενός σχεδόν έτους όσον αφορά τον κανονισμό για τις κλινικές δοκιμές και την οδηγία για την ενυπόθηκη πίστη. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου βρίσκονταν σε εξέλιξη τριμερείς διαπραγματεύσεις.

[18] Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43).

[19] Ο πλήρης κατάλογος είναι διαθέσιμος στη διεύθυνση:
<http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html> [Σύνδεσμος]

[20] Περισσότερες πληροφορίες είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/> [Σύνδεσμος]

[21] Κατάλογος και ρόλοι διαθέσιμοι στη διεύθυνση:
https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Σύνδεσμος]

[22] Βλ. υποσημείωση 18.

[23] Ο κανονισμός 1049/2001 αναφέρεται στα «νομοθετικά έγγραφα» ως «έγγραφα που συντάσσονται ή παραλαμβάνονται στο πλαίσιο διαδικασιών για την έκδοση πράξεων που είναι νομικά δεσμευτικές στα κράτη μέλη ή για τα κράτη μέλη».

[24] Βλ. υποσημείωση 4.