

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju](#) [Poveznica].

Odluka Europskog ombudsmana o utvrđivanju prijedloga nakon njezine strateške istrage OI/8/2015/JAS o transparentnosti trijaloga

Odluka

Sučaj OI/8/2015/JAS - **Otvoren** 26/05/2015 - **Odluka donesena** 12/07/2016 - **Predmetne institucije** Europski parlament (Nisu opravdani daljnji upiti) | Vijeće Europske unije (Nisu opravdani daljnji upiti) | Europska komisija (Nisu opravdani daljnji upiti) |

Ova strateška istraga odnosi se na transparentnost važnog neformalnog dijela zakonodavnog postupka EU-a, odnosno transparentnosti „ **trijaloga** ”.

Dva zakonodavna tijela EU-a, Europski parlament i Vijeće Europske unije, donose zakonodavstvo na prijedlog Europske komisije. Tijekom tog postupka oba su zakonodavca, uz pomoć Komisije, često pregovaraju u okviru takozvanih **trijaloga**, koji su **neformalni sastanci** predstavnika triju uključenih institucija. Tijekom trijaloga Parlament i Vijeće pokušavaju postići dogovor o zajedničkom tekstu na temelju svojih početnih stajališta, o kojem se zatim glasa u skladu s formalnim zakonodavnim postupkom. Trijalozima su se pokazali vrlo učinkovitim u postizanju takvih sporazuma te se većina zakonodavstva sada donosi na taj način.

Europska unija **predstavnička je demokracija**, u kojoj građani imaju pravo pozivati svoje predstavnike na **odgovornost** za političke odluke donesene u njihovo ime. Građani također imaju pravo **sudjelovati** u demokratskom procesu EU-a. Transparentnost trijaloga ključan je element u osiguravanju učinkovitosti tih prava i legitimizaciji zakona koje donosi EU. Sud EU-a izjavio je da je sposobnost građana EU-a da saznaju razloge na kojima se temelje zakonodavne mjere preduvjet za učinkovito ostvarivanje njihovih demokratskih prava.

Iako je zakonodavni postupak EU-a općenito prilično transparentan, među ostalim u usporedbi s mnogim državama članicama, ovaj dio postupka izazvao je zabrinutost u pogledu ravnoteže između učinkovitosti postupka trijaloga i njegove transparentnosti.



U tom je kontekstu Europski ombudsman otvorio **stratešku istragu**. Ispitala je koje bi informacije i dokumente trebalo **proaktivno staviti na raspolaganje javnosti** i u kojem trenutku kako bi građani mogli iskoristiti svoja prava.

Transparentnost trijaloga ključan je element legitimnosti donošenja zakonodavstva EU-a. Građani moraju biti u mogućnosti nadzirati uspješnost svojih predstavnika tijekom tog ključnog dijela zakonodavnog postupka. Građani također zahtijevaju informacije o temama o kojima se raspravlja tijekom trijaloga kako bi mogli učinkovito sudjelovati u zakonodavnom postupku.

Ombudsmanica pozdravlja dosadašnji napredak u poboljšanju transparentnosti trijaloga; međutim, predlaže da tri institucije objave sljedeću dokumentaciju i informacije: **Datumi trijaloga**, **početna stajališta** triju institucija, opći **dnevni redovi trijaloga**, **dokumenti s četiri stupca**, **konačni kompromisni tekstovi**, **trijalog koji** je objavljen, **popisi uključenih donositelja političkih odluka** i, koliko je to moguće, **popis drugih dokumenata podnesenih** tijekom pregovora. Sve bi one trebale biti dostupne u jednostavnoj i razumljivoj **zajedničkoj bazi podataka**. Iako bi se neki dokumenti mogli staviti na raspolaganje dok su pregovori u okviru trijaloga u **tijeku**, institucije bi mogle smatrati da je u javnom interesu potrebno osigurati proaktivan javni pristup određenim vrstama dokumenata tek **nakon završetka pregovora**.

Sažetak

Ova strateška istraga odnosi se na transparentnost važnog neformalnog dijela zakonodavnog postupka EU-a, odnosno transparentnosti „trijaloga“.

*Dva zakonodavna tijela EU-a, Europski parlament i Vijeće Europske unije, donose zakonodavstvo na prijedlog Europske komisije. Tijekom tog postupka oba suzakonodavca, uz pomoć Komisije, često pregovaraju u okviru takozvanih **trijaloga**, koji su **neformalni sastanci** predstavnika triju uključenih institucija. Tijekom trijaloga Parlament i Vijeće pokušavaju postići dogovor o zajedničkom tekstu na temelju svojih početnih stajališta, o kojem se zatim glasuje u skladu s formalnim zakonodavnim postupkom. Trijalozima su se pokazali vrlo učinkovitima u postizanju takvih sporazuma te se većina zakonodavstva sada donosi na taj način.*

*Europska unija **predstavnička je demokracija**, u kojoj građani imaju pravo pozivati svoje predstavnike na **odgovornost** za političke odluke donesene u njihovo ime. Građani također imaju pravo **sudjelovati** u demokratskom procesu EU-a. Transparentnost trijaloga ključan je element u osiguravanju učinkovitosti tih prava i legitimizaciji zakona koje donosi EU. Sud EU-a izjavio je da je sposobnost građana EU-a da saznaju razloge na kojima se temelje zakonodavne mjere preduvjet za učinkovito ostvarivanje njihovih demokratskih prava.*

Iako je zakonodavni postupak EU-a općenito prilično transparentan, među ostalim u usporedbi s mnogim državama članicama, ovaj dio postupka izazvao je zabrinutost u pogledu ravnoteže između učinkovitosti postupka trijaloga i njegove transparentnosti.



*U tom je kontekstu Europski ombudsman otvorio **stratešku istragu** . Ispitala je koje bi informacije i dokumente trebalo **proaktivno staviti na raspolaganje javnosti** i u kojem trenutku kako bi građani mogli iskoristiti svoja prava.*

Transparentnost trijaloga ključan je element legitimnosti donošenja zakonodavstva EU-a. Građani moraju biti u mogućnosti nadzirati uspješnost svojih predstavnika tijekom tog ključnog dijela zakonodavnog postupka. Građani također zahtijevaju informacije o temama o kojima se raspravlja tijekom trijaloga kako bi mogli učinkovito sudjelovati u zakonodavnom postupku.

*Ombudsmanica pozdravlja dosadašnji napredak u poboljšanju transparentnosti trijaloga; međutim, predlaže da tri institucije objave sljedeću dokumentaciju i informacije: **Datumi trijaloga , početna stajališta triju institucija, opći dnevni redovi trijaloga , dokumenti s četiri stupca , konačni kompromisni tekstovi , trijalog koji je objavljen, popisi uključenih donositelja političkih odluka i, koliko je to moguće, popis drugih dokumenata podnesenih tijekom pregovora. Sve bi one trebale biti dostupne u jednostavnoj i razumljivoj zajedničkoj bazi podataka . Iako bi se neki dokumenti mogli staviti na raspolaganje dok su pregovori u okviru trijaloga u tijeku , institucije bi mogle smatrati da je u javnom interesu potrebno osigurati proaktivan javni pristup određenim vrstama dokumenata tek nakon završetka pregovora .***

Pozadina

1. Ta strateška istraga odnosi se na **transparentnost trijaloga** , neformalnog dijela zakonodavnog postupka EU-a kojim Parlament i Vijeće, „ **suzakonodavci** ”, postižu dogovor o predloženom zakonodavstvu. Taj važan dio postupka temelji se na izravnim pregovorima uživo između suzakonodavaca, uz pomoć Komisije.

2. **Europski parlament** , čiji su članovi izravno izabrani i demokratski odgovorni građanima EU-a, i **Vijeće Europske unije** , koji se sastoje od ministara iz svake države članice, koji su demokratski odgovorni svojim nacionalnim parlamentima i građanima svojih država članica, donose zakonodavstvo EU-a nakon rasprave o prijedlogu koji im je podnijela **Europska komisija** . Parlament i Vijeće mogu izmijeniti ili, ako to žele, u potpunosti odbiti prijedloge Komisije. Tijekom rasprava o predloženom zakonodavstvu suzakonodavci također uzimaju u obzir međusobna stajališta s ciljem pronalaženja zajedničkog stajališta. Ako se postigne dogovor, donosi se zakonodavstvo EU-a.

3. Ugovori EU-a sadržavaju detaljna pravila kojima se uređuje način na koji bi suzakonodavci trebali postići takve sporazume. Međutim, formalni postupak postizanja dogovora može biti složen i dugotrajan. Potencijalno uključuje više faza vijećanja i glasovanja. Formalni sastanci između suzakonodavaca (koji se održavaju u okviru „Odbora za mirenje”) mogu se održati, ali samo na samom kraju postupka. To može biti dugotrajan i težak proces.

4. Međutim, suzakonodavci su istražili i proveli fleksibilnije načine usklađivanja stajališta o predloženom zakonodavstvu u obliku trijaloga. **Trijalozi** su neformalni pregovori između predstavnika Parlamenta i Vijeća, uz pomoć Komisije, čiji je cilj postizanje dogovora o



zakonodavstvu, obično u ranoj fazi zakonodavnog postupka. U trilogima predstavnici suzakonodavaca pregovaraju **izravno** jedni s drugima kako bi se premostile razlike u stajalištima. Trijaloz, koji nisu otvoreni za javnost, mogu se održati u bilo kojoj fazi zakonodavnog postupka nakon što Komisija predstavi prijedlog. Ako pregovori budu uspješni, na plenarnoj sjednici Parlamenta i Vijeća dostavlja se kompromisni tekst. Ako svaki suzakonodavac službeno odobri kompromisni tekst, on postaje zakon.

5. Iako trijaloz, nisu izričito predviđeni Ugovorima, pokazali su se iznimno učinkovitim i djelotvornim načinom postizanja dogovora među suzakonodavcima. Većina zakona sada se donosi uz pomoć trijaloga, nakon rasprava, amandmana i glasovanja obaju zakonodavaca kako bi se oblikovala njihova početna stajališta. Upotreba nekoliko krugova formalnih rasprava (ili „čitanja“) postala je iznimka, a ne pravilo.

6. Strukturirani sustav trijaloga poboljšanje je još neformalnijih sredstava na koja se u prošlosti oslanjalo na verbalne pregovore, što nije omogućilo odgovarajuću razinu demokratskog nadzora.

7. Od mnogih demokratskih načela sadržanih u Ugovorima EU-a, dva su posebno važna u kontekstu ove istrage. Prvo, u skladu s člankom 10. Ugovora o Europskoj uniji, „*funkcioniranje Unije temelji se na predstavničkoj demokraciji*“. Predstavnička demokracija ne zahtijeva samo izbor onih koji donose zakonodavstvo; to također znači da su građani stvarno ovlašteni pozivati svoje izabrane predstavnike na **odgovornost** za posebne odluke koje su njihovi predstavnici donijeli u njihovo ime. Drugo, građani imaju „*pravo sudjelovanja u demokratskom životu Unije*“, načelo sadržano i u članku 10. Ugovora o Europskoj uniji, u kojem se nadalje navodi da se „*odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima*“.

8. Kako bi se osigurala primjena tih načela, Ugovorima EU-a zahtijeva se transparentnost zakonodavnog postupka. Građani svoje izabrane predstavnike mogu pozivati na odgovornost samo ako znaju koje su odluke i kompromise njihovi predstavnici donijeli u njihovo ime. Građani mogu stvarno i sadržajno sudjelovati u zakonodavnom postupku samo ako svoje mišljenje mogu izraziti na informiran način. Ako institucije Unije mogu osigurati poštovanje tih načela, građani će ih smatrati odgovornijima i uključivijima, a time i legitimnijima.

9. U tom je kontekstu ombudsmanica otvorila ovu stratešku istragu o transparentnosti trijaloga. Cilj je istrage poduprijeti suzakonodavce, koji su u konačnici odgovorni za utvrđivanje načina na koji se demokratska načela EU-a mogu i trebaju primjenjivati u kontekstu pregovora u okviru trijaloga.

Strateška istraga

10. Ova strateška istraga odnosi se na **proaktivnu transparentnost trijaloga**. Konkretno, ispituje se koje se informacije i dokumenti mogu proaktivno staviti na raspolaganje javnosti i u kojem trenutku. Istraga se ne bavi načinom na koji institucije strukturiraju zakonodavni postupak niti načinom na koji organiziraju trijaloge. Istraga se ne odnosi ni na koji način institucije



postupaju s pojedinačnim zahtjevima za javni pristup određenim dokumentima trijaloga.

11. Kao prvi korak ombudsmanica je zatražila od Parlamenta, Vijeća i Komisije da odgovore na niz pitanja o trilogima. Ombudsman je pregledao dva zatvorena spisa trijaloga, odnosno spise o Direktivi o hipotekarnim kreditima [1] i Uredbi o kliničkim ispitivanjima [2] kako bi dobio jasan uvid u funkcioniranje pregovora u okviru trijaloga i vrste dokumenata koji se obično podnose tijekom pregovora u okviru trijaloga. Nakon što je analizirao odgovore institucija i razmotrio inspekcije predmeta, Ombudsman je pokrenuo **javno savjetovanje**. U podnescima koje su dostavili građani, nevladine organizacije, akademici i nacionalni parlamenti uvelike se zalaže za veću transparentnost trijaloga, ali neki su također izrazili zabrinutost zbog prijevremenog objavljivanja dokumenata u kojima se navodi potencijalna šteta koja bi se mogla nanijeti pregovorima u osjetljivom trenutku. Ombudsmanica te povratne informacije uzima u obzir pri predstavljanju svoje procjene [3].

12. Dok je istraga bila u tijeku, Parlament, Vijeće i Komisija sklopili su novi Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva, koji uključuje snažnu predanost zakonodavnoj transparentnosti [4]. Ombudsmanica pozdravlja i potiče te napore.

13. Naposljetku, pučki pravobranitelj zahvaljuje svima koji su doprinijeli javnom savjetovanju i trima institucijama na iskrenoj i konstruktivnoj suradnji tijekom ove istrage.

Procjena Europskog ombudsmana

14. Ombudsmanica će započeti s iznošenjem razloga zbog kojih postoji potreba za transparentnim postupkom trijaloga. Izvući će zaključke iz te potrebe za transparentnošću i objasniti što bi to moglo i trebalo značiti u praktičnom smislu, uzimajući u obzir legitimnu potrebu institucija za postizanjem dogovora o zakonodavnim prijedlozima. Naposljetku, iznijet će prijedloge o tome kako bi institucije mogle poboljšati povjerenje javnosti u postupak i njegovo razumijevanje proaktivnim pružanjem informacija, u idealnom slučaju u zajedničkom javnom registru prilagođenom korisnicima.

A. Potreba za transparentnošću

Demokratska odgovornost

15. U **predstavničkoj demokraciji** građani biraju predstavnike da djeluju u njihovo ime u postupcima donošenja odluka, što je najvažnije, u postupku donošenja zakona. Građani zatim pozivaju svoje predstavnike na odgovornost za svoje rezultate, osobito na izborima. To se jednako odnosi na zastupnike u Europskom parlamentu (zastupnike koji su odgovorni za odluke koje donose na izborima za Europski parlament) i na ministre država članica (koji se mogu pozvati na odgovornost na nacionalnim izborima ili putem **nacionalnih parlamenata**).

16. Kako bi se dobio uvid u način na koji njihovi predstavnici djeluju, građani moraju biti u mogućnosti informirati se o odlukama koje su njihovi predstavnici donijeli u njihovo ime. Stvarna demokratska odgovornost postala bi nemoguća ako građani ne bi mogli saznati o stajalištima



njihovih predstavnika tijekom zakonodavnog postupka. Stoga za pravilno funkcioniranje predstavničke demokracije zakonodavni postupak u predstavničkoj demokraciji zahtijeva visoku razinu transparentnosti. Doista, Sud EU-a izjavio je da je sposobnost građana EU-a „*da saznaju razloge na kojima se temelje zakonodavne mjere preduvjet za učinkovito ostvarivanje njihovih demokratskih prava*” [5] .

17. Odgovornost nije ograničena na informacije o tome kako su predstavnici glasovali. Obuhvaća argumente zastupnika iznesene za i protiv određenog zakonodavnog prijedloga. To nije samo u korist građana koji bolje razumiju predmetna pitanja, već i u korist predstavnika, koji se mogu osloniti na to da građani bolje razumiju složenost svojeg rada. Ta se razmatranja primjenjuju i na trijaloge.

18. Sve više zakonodavstva EU-a – 85 % tijekom posljednjeg parlamentarnog saziva (2009. – 2014.), što je povećanje u odnosu na 29 % ranije, usvojeno je u prvoj fazi, čime se smanjuje potreba za nekoliko krugova formalnih rasprava i glasovanja (tzv. „čitanja”). To povećanje u donošenju zakonodavstva u prvom čitanju ni na koji način nije posljedica sposobnosti suzakonodavaca da postignu međusobni dogovor u okviru pregovora u okviru trijaloga.

19. Svaki će suzakonodavac biti spremniji pregovarati u dobroj vjeri s drugim suzakonodavcem tijekom trijaloga ako smatra da će se postignuti sporazum formalno donijeti u nepromijenjenom obliku. Stoga su izmjene teksta tijekom naknadnog službenog postupka (glasovanje u Parlamentu i razmatranje u Vijeću) neuobičajene. Ono što se događa u pregovorima u okviru trijaloga stoga je ključno za mogući sadržaj velikog broja zakonodavnih akata.

20. Iz toga slijedi da, kada građani žele nadzirati rad svojih predstavnika, bilo da je riječ o zastupnicima u Europskom parlamentu ili nacionalnim ministrima, moraju biti u mogućnosti nadzirati svoje sudjelovanje u tom ključnom dijelu zakonodavnog postupka. Čak i ako određeni zastupnik u EP-u ili predstavnik države članice nije izravno uključen u određene pregovore trijaloga, taj predstavnik može **potvrditi** ishod pregovora trijaloga pri glasovanju o odobrenju zakonodavnog teksta u službenom postupku. Stoga se građanima mora omogućiti da nadziru taj postupak trijaloga kako bi ocijenili rad zastupnika u Europskom parlamentu i nacionalnih ministara.

21. U Ugovorima EU-a naglašava se i posebna uloga **nacionalnih parlamenata** u donošenju zakonodavstva EU-a. Tijekom javnog savjetovanja Europskog ombudsmana nekoliko nacionalnih parlamenata izrazilo je zabrinutost u pogledu transparentnosti trijaloga [6] . Nacionalni parlamenti moraju biti ovlašteni provoditi demokratski nadzor nad stajalištima koje njihove vlade zauzimaju tijekom zakonodavnog postupka EU-a. Građani država članica tada mogu pozvati svoje nacionalne parlamente na odgovornost za način na koji izvršavaju tu važnu ulogu. Ako se taj lanac odgovornosti prekine, narušit će se povjerenje u izradu zakonodavstva EU-a i povjerenje u EU. Dovoljna transparentnost pregovora u okviru trijaloga važan je element u osiguravanju da nacionalni parlamenti mogu učinkovito izvršavati svoju ulogu. Njime se također podupire vrlo nužna demokratska veza između onoga što se događa u državama članicama i onoga što se događa u institucijama EU-a, posebno kad je riječ o izradi zakonodavstva koja utječe na svakog građanina EU-a.



Sudjelovanje javnosti

22. Demokracije prihvaćaju i potiču želju svojih građana da sudjeluju u demokratskom procesu ne samo u glasačkoj kutiji, već i putem javnih rasprava o prednostima zakonodavnih prijedloga. Takve rasprave jačaju demokratski legitimitet donesenog zakonodavstva jer građani smatraju da imaju priliku čuti svoja stajališta. Javnom raspravom može se poboljšati i sadržaj zakonodavstva jer **dionici** iznose argumente za i protiv donošenja bolje informiranih zakonodavnih odluka. U Ugovorima EU-a izričito se priznaju prednosti sudjelovanja javnosti u demokratskom životu Unije i nastoji se poticati otvoren i transparentan dijalog između institucija, dionika i građana.

23. Već postoje posebni mehanizmi za osiguravanje takvog sudjelovanja na razini EU-a prije nego što Komisija podnese zakonodavni prijedlog. Ti mehanizmi uključuju europske građanske inicijative [7], savjetovanja s dionicima [8] i javna savjetovanja [9]. Ti mehanizmi, ako se pravilno primjenjuju, pomažu povećati razinu sudjelovanja građana u širem zakonodavnom postupku, barem do trenutka kada Komisija podnese zakonodavni prijedlog. Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija također savjetuju o zakonodavstvu EU-a. Dva su zakonodavca zatim mogu odabrati trebaju li i u kojoj mjeri ta stajališta uzeti u obzir pri razmatranju, izmjeni, pregovaranju i glasovanju o zakonodavstvu.

24. Za sudjelovanje javnosti potreban je transparentan zakonodavni postupak. Veći dio procesa već je transparentan. Parlament, na primjer, raspravlja, mijenja i glasuje o svojem početnom stajalištu u fazi odbora, dok Vijeće proaktivno stavlja na raspolaganje brojne dokumente svojih radnih skupina. Međutim, rasprave između suzakonodavaca iza zatvorenih vrata – bez objavljivanja odgovarajuće dokumentacije – ugrožavaju stvaranje sumnje javnosti i nesigurnosti te mogu ometati informiranu raspravu o njezinu sadržaju. Povjerenje javnosti može se oslabiti ako građani imaju zabrinutost da samo određene **povlaštene skupine**, tzv. upućene osobe, imaju pristup informacijama i da su ovlašteni za blisko sudjelovanje u zakonodavnom postupku [10]. Budući da je relativno mali broj ljudi izravno uključen u pregovore u okviru trijaloga, potreba za transparentnošću postaje još izraženija u kontekstu demokratskog legitimiteta.

25. U tom je kontekstu važno suprotstaviti se svakom strahu da određene interesne skupine uživaju veći stupanj informacija o pregovorima u okviru trijaloga putem povlaštenog pristupa dokumentima i sudionicima pregovora. Sve veće **javno** objavljivanje informacija stavljanjem na raspolaganje svim građanima i svim dionicima informacija, za koje se neki mogu bojati da uživaju samo dobro financirane informacije, može pomoći u uvjeravanju šire javnosti da doista postoje „jednaki uvjeti za sve”.

26. Izražena je zabrinutost da će povećana transparentnost rezultirati većim „lobiranjem” predstavnika javnosti. Implikacija je da je „lobiranje” predstavnika javnosti problem. Ombudsmanica smatra da je „lobiranje” legitimno i problematično samo ako je riječ o privilegiji nekolicine dobro povezanih i dobro opremljenih resursa. Međutim, ako se informacije stave na raspolaganje svima, to se pitanje donekle rješava.



27. „Lobiranje” također može biti problematično ako se to dogodi u vrijeme kada je predstavnicima javnosti potreban prostor za raspravu i raspravu o predloženom zakonodavstvu. Međutim, kao što će se razmatrati u nastavku, to čini slučaj još jačim za odgovarajuću i pravodobnu dostupnost informacija svima. U konačnici, sudjelovanje javnosti, na način kojim se uzimaju u obzir druge legitimne potrebe, može samo ojačati demokratski proces i njegove rezultate.

28. Međutim, ombudsmanica cijeni zabrinutost i izazove koje može predstavljati povećano lobiranje te ponavlja svoj poziv na uspostavu snažnog, pouzdanog i obveznog registra transparentnosti kao „središnjeg središta transparentnosti” oko kojeg bi se povezalo nekoliko administrativnih sustava EU-a [11]. Zakonodavci i građani žele znati tko lobira u EU-u i imati pouzdan i jednostavan alat za pronalaženje potrebnih popratnih informacija o bilo kojoj interesnoj skupini te biti sigurni da su skupine u potpunosti usklađene s Kodeksom ponašanja iz registra transparentnosti [12].

Legitimna potreba da se osigura učinkovita organizacija zakonodavnog postupka

29. Odgovornost prema građanima i sudjelovanje građana od ključne su važnosti za legitimnost demokratskog procesa. Istodobno, predstavničke demokracije, kao što je EU, daju izabranim predstavnicima odgovornost i mandat da pregovaraju o sadržaju zakonodavstva u ime građana. Da bi to ispravno funkcioniralo, izabrani predstavnici moraju imati povlašteni prostor za pregovore. Bilo bi protivno samoj suštini predstavničke demokracije, ako bi treće strane, koje žele izravno sudjelovati u parlamentarnoj raspravi, prekinule raspravu među demokratski izabranim predstavnicima (na primjer, nastojeći intervenirati iz javne galerije dok je rasprava u tijeku).

30. Stoga je potrebno uravnotežiti interes za transparentan postupak i legitimnu potrebu za osiguravanjem povlaštenog pregovaračkog prostora. Iako se pravo javnosti na sudjelovanje u zakonodavnom postupku mora zaštititi i poticati, u nekim situacijama možda će biti potrebno ograničiti precizne mehanizme kojima se to pravo ostvaruje. Međutim, u takvim je slučajevima još važnije da se nakon toga javnosti pruže sve informacije potrebne za razumijevanje i nadzor procesa koji se dogodio.

31. Pri izradi prijedloga o praktičnim rješenjima potrebnima kako bi se osiguralo da načela demokratske odgovornosti i sudjelovanja javnosti budu dobro poštovana u odnosu na trijaloge, Ombudsman priznaje javni interes da se omogući djelotvorno i učinkovito funkcioniranje zakonodavnog postupka. U konačnici, proces u kojem se sudionicima ne daje prilika da razmišljaju na određeno vrijeme u privatnom životu, imat će malo svrhe ako nije u stanju proizvesti rezultate. Međutim, opseg takvih privatnih rasprava mora biti razmjern stvarnoj osjetljivosti pitanja o kojima se raspravlja.

B. Transparentnost trijaloga

32. Ombudsmanica je utvrdila tri ključna pitanja povezana s transparentnošću trijaloga koja se



javlja za građane: građani moraju znati održavaju li se pregovori u okviru trijaloga o zakonodavnom prijedlogu; potrebne su im opće informacije o sadržaju tih pregovora; oni moraju znati tko sudjeluje u pregovorima. Ombudsmanica će iznijeti prijedloge o tome kako poboljšati transparentnost postupka trijaloga usmjeravanjem na dokumente kojima se rješavaju ta ključna pitanja.

33. Ombudsmanica uvodno priznaje da institucije EU-a već objavljuju važne informacije i dokumentaciju u vezi sa zakonodavnim postupkom i određenim trijalogima. Nažalost, velik dio tih javno dostupnih informacija često se širi na različite baze podataka i internetske stranice jer ne postoji zajednički institucionalni prostor u kojem bi građani mogli lakše pristupiti svoj relevantnoj dokumentaciji.

34. Iako stručnjaci i upućene osobe mogu pratiti i locirati te raspršene informacije, većini građana je teško pristupiti korisnim informacijama. Time se, nažalost, povećava „mistika” trijaloga, obeshrabrujući građane od angažmana i time smanjujući njihova demokratska prava. Stoga bi trebalo uložiti veće napore kako bi se konsolidirale takve informacije jer bi se time mogao povećati jaz u pristupu između stručnih upućenih osoba i običnih građana.

„Kalendari trijaloga”

35. Ključni aspekt transparentnog donošenja zakonodavstva jest znati kada se odvijaju rasprave. Građani mogu pratiti životni ciklus zakonodavnog prijedloga EU-a putem zasebnih javnih internetskih stranica [13], ali te internetske stranice ne sadržavaju sveobuhvatne informacije o pojedinačnim pregovorima u okviru trijaloga, posebno o aktualnim i predstojećim trijalogima. Parlament i Komisija u svojim su odgovorima Ombudsmanu potvrdili da se trijalози ne objavljuju sustavno javno. Parlament je također iznio napore koje ulaže kako bi pružio više informacija.

36. Ombudsmanica smatra da bi **objavljivanje datuma trijaloga** unaprijed uvelike pogodovalo transparentnosti. Čak i ako trijalози formalno nisu dio zakonodavnog postupka, zbog njihove priznate središnje uloge u postupku potrebno je objaviti sastanak. To je prepoznato u Zajedničkoj izjavi institucija o trilogima, pod uvjetom da se objavljuju trijalози, ako je to izvedivo [14]. Neke informacije već su objavljene putem parlamentarnih odbora [15] i Odbora stalnih predstavnika Vijeća (COREPER) [16], gdje se objavljuju novi ili budući trijalози. Te su informacije potom dio zapisnika sa sastanka ili relevantnog videoprijenosa. Međutim, može biti teško pronaći ako nije povezano s internetskim stranicama koje pokrivaju cijeli postupak. To ponovno upućuje na stvaranje zajedničkog institucionalnog prostora za širenje takvih osnovnih, ali kritičnih informacija u javnosti.

37. Same institucije imale bi koristi od objavljivanja datuma trijaloga. Budući da službeni postupak prestaje tijekom pregovora u okviru trijaloga, zakonodavne baze podataka sadržavaju velike praznine tijekom kojih se čini da je postupak u mirovanju [17]. Stavljanjem na raspolaganje takvih informacija institucije pokazuju da se ostvaruje napredak.



Ombudsmanica predlaže da institucije objave „kalendar trijaloga” u kojem se navode predstojeći trijalogi. Također bi trebali upućivati na trijaloge u bazama podataka o zakonodavnim predmetima.

38. Kao što su pokazali odgovori institucija, potrebne informacije već su interno dostupne. Ombudsmanica smatra da se javni kalendar trijaloga može izraditi bez prevelikog formalizma i da građani mogu razumjeti da se datumi mogu promijeniti i da se svaki sastanak ne može unaprijed objaviti (kao što su oni sazvani u kratkom roku). Ako je potrebno, kalendar se može označiti kao „nacrt”.

39. Administrativne poteškoće u vezi sa sastavljanjem takvog kalendara nisu razlog zbog kojeg građani ne mogu pratiti tijek zakonodavnog postupka. Takve osnovne informacije preduvjet su angažmana.

„Početne pozicije institucija”

40. Zakonodavni postupak EU-a započinje prijedlogom Komisije koji se zatim podnosi suzakonodavcima – parlamentu i Vijeću – i objavljuje. Prije početka pregovora u okviru trijaloga svaki suzakonodavac interno se dogovara o svojem **stajalištu** o prijedlogu, odnosno o eventualnim izmjenama teksta Komisije. Ta „početna stajališta” zatim služe kao polazište za pregovore.

41. Sa strane Parlamenta, o stajalištu se usuglašava nadležni odbor ili Parlament u punom sastavu, plenarna sjednica, nakon javne rasprave, izmjene i glasovanja o tekstu. Vijeće se slaže s početnim stajalištem COREPER-a ili samih ministara. Cilj je trijaloga postići dogovor o prihvatljivom kompromisnom tekstu koji se temelji na tim stajalištima. U međuvremenu, Komisija pomaže u pregovorima u okviru trijaloga objašnjavajući i, ako smatra da je to potrebno, braneći osnovanost svojeg prijedloga. Komisija također može povući prijedlog u iznimnim okolnostima.

42. Ako građani trebaju ispitati kako su se njihovi predstavnici ponašali, moraju biti u mogućnosti usporediti ishod postupka s početnim stajalištem svojih predstavnika kako bi se, ako je potrebno, mogli zapitati zašto su se stajališta promijenila i biti sigurni da su u postupku uzeti u obzir svi interesi i razmatranja. To vrijedi i za zakonodavni proces općenito, a to mora vrijediti i za neformalni, ali vrlo odlučujući proces trijaloga.

43. Pregovori između institucija u okviru trijaloga započinju tek **nakon** što suzakonodavci utvrde svoja početna stajališta. Proaktivno stavljanje tih stajališta na raspolaganje javnosti stoga ne bi naštetilo sposobnosti pregovarača da pregovaraju tijekom samog trijaloga. Uvodna stajališta građanima također pružaju jasan uvid u parametre detaljnih pregovora koji će se uskoro održati.

44. Stajalište Parlamenta već se uvijek objavljuje, a Vijeće povremeno objavljuje. U objavi, čak i ako je Vijeće povremeno objavilo, implicitno se priznaje da se time ne narušava sposobnost pregovaranja. Ono što tek treba učiniti jest **sustavno objavljivanje** početnih stajališta o svakom



zakonodavnom prijedlogu.

45. Objava bi trebala biti neovisna o unutarnjoj razini na kojoj je dogovoreno stajalište. Na primjer, u Vijeću su određena početna stajališta dogovorena na razinama nižima od ministarskih. Građani razumiju da dokument sadržava **neobvezujuće početno stajalište** institucije i da je vjerojatno da će se to stajalište (ako ne bude sigurno) promijeniti tijekom pregovora kako bi se postigao dogovor. To se događa i u mnogim parlamentima država članica u kojima su izmjene prijedloga vlade vidljive građanima. Iako postoje posebni izazovi u međuinstitucijskom okruženju EU-a, takvim se izazovima ne može osporiti pravo građana na odgovarajuću suradnju u zakonodavnom postupku. Objava takvih početnih stajališta može uključivati izjave u kojima se pojašnjava da su to samo početna stajališta.

Ombudsmanica predlaže da oba suzakonodavca proaktivno stave na raspolaganje, prije početka pregovora u okviru trijaloga, svoja stajališta o prijedlogu Komisije, bez obzira na razinu na kojoj je stajalište doneseno interno i bez obzira na zakonodavni prijedlog.

Dnevni red trijaloga

46. Iako su kalendari sastanaka i početna stajališta važni, informirana javna rasprava odvijat će se samo ako se na raspolaganje stave informacije o aspektima prijedloga o kojem se trenutno raspravlja. Institucije bi trebale promicati takvu informiranu raspravu objavljivanjem **dnevnih redova trijaloga**.

47. Institucije već izrađuju dnevni red za pojedinačne trijaloge. U tim dnevnim redovima obično se navodi o kojem će se konkretnom dijelu zakonodavnog prijedloga raspravljati na odgovarajućem sastanku. Stoga bi institucije trebale moći javnosti pružiti općenitiju sažetu verziju tog dnevnog reda, s naglaskom na glavnim točkama za raspravu u okviru trijaloga. Informacije bi se pružale javnosti **bez otkrivanja pojedinačnih strategija ili ugrožavanja pregovora**.

48. Međutim, dnevni red bit će relevantan samo ako se objavi prije relevantnog sastanka trijaloga. Ako vremenska ograničenja sprečavaju objavu prije sastanka, objava bi trebala uslijediti ubrzo nakon sastanka.

Ombudsmanica predlaže da institucije stave na raspolaganje opći sažetak dnevnog reda prije ili ubrzo nakon sastanaka trijaloga.

Dokumenti s četiri stupca i konačni kompromisni tekst

49. Jedan ključni dokument pojavio se kao glavni alat za rad trijaloga: **dokument s četiri stupca**. Ovaj dokument kombinira početne pozicije triju institucija – navedene u prva tri stupca – s četvrtim stupcem – **kompromisni tekst**, kako se razvija tijekom rasprava, često u retku ili odlomku po stavku. Kako pregovori budu napredovali, popunjava se sve više četvrtog stupca.



Ispunjen i dogovoren četvrti stupac predstavlja **konačni kompromisni tekst** koji se objavljuje i zatim ga mora donijeti svaki suzakonodavac u službenom postupku kako bi postao zakon. Stoga se u dokumentu s četiri stupca koji se razvija prati napredak trijaloga. To je zapravo potpuna „karta” neformalnog, ali odlučujućeg pregovaračkog procesa trijaloga.

50. Pristup novim verzijama dokumenta s četiri stupca omogućio bi javnosti da prati kako je konačni tekst proizašao iz različitih početnih stajališta institucija. Ombudsmanica na temelju svojih inspekcija primjećuje da se za svaki sastanak trijaloga obično izrađuje nova verzija dokumenta s četiri stupca. Uvidom u te verzije dokumenata s četiri stupca građani bi mogli razumjeti gdje i kada su predstavnici postigli kompromis dogovorom o tekstu koji se razlikuje od njihova početnog stajališta. Dokument također omogućuje predstavnicima da predstave i objasne svoja pregovaračka stajališta i uspjehe. Dokument će pokazati gdje su postignuti kompromisi, među ostalim i gdje su pronađena rješenja koja su od koristi za sve.

51. Ono što je ključno za građane je prilika za odgovornost koju takva „karta” pruža. Objavljivanje takvih dokumenata pruža jasne i detaljne uvide u proces trijaloga i nužan je dio demokratske odgovornosti.

52. Ombudsmanica razumije posebne izazove i osjetljivosti unutar sustava međuinstitucijskih pregovora EU-a. Međutim, potrebno je uložiti napore u prevladavanje takvih izazova kako bi se građanima omogućilo učinkovito ostvarivanje njihovih demokratskih prava.

53. Ključno je pitanje **kada** bi dokumenti s četiri stupca trebali biti proaktivno objavljeni.

54. Moguće je da interes za dobro funkcioniranje pregovora trijaloga privremeno nadmašuje interes **za transparentnost sve dok su pregovori u okviru trijaloga u tijeku**. U složenim pregovorima trijaloga – predmeti koje je Ombudsman ispitao bili su složeni – ustupak može dati jedan suzakonodavac na jednom dijelu nacrtu u očekivanju da bi drugi suzakonodavac u kasnijoj fazi mogao dati ustupke. Međutim, takve rane koncesije mogu se povući ili izmijeniti ovisno o ishodu kasnijih pregovora. Ako se, u trenutku u kojem se opipljivi rezultati tek trebaju postići zauzvrat, odmah objave ustupci, postoji opasnost da će takve koncesije, barem u očima promatrača, postati „u kamenu”. Javnost, koja možda nije svjesna osjetljivih pregovaračkih strategija suzakonodavaca u pogledu takvih ustupaka, mogla bi biti ozbiljno dovedena u zabludu. Suočeni s takvim rizikom, sudionici bi se mogli suzdržati od bilo kakvih ozbiljnih ustupaka. Stoga bi rano otkrivanje moglo naštetiti pregovaračkom procesu.

55. Nakon završetka pregovora javni nadzor ne može izravno utjecati **na pregovore**, iako može utjecati na sudbinu samog zakonodavstva. Javni nadzor uglavnom je usmjeren na konačni dogovoreni tekst, koji je danas već javno dostupan prije donošenja. Načelo participativne demokracije jest da zakonodavstvo podliježe takvom nadzoru **prije donošenja**.

56. Međutim, javnost bi također trebala moći razumjeti glavne pregovaračke korake koji su doveli do kompromisa trijaloga tako **da što je prije moguće nakon završetka pregovora ima pristup dokumentima s četiri stupca**. Iako se ti dokumenti razvijaju i neslužbeno razmjenjuju tijekom trijaloga, dokumenti s četiri stupca od glavnog javnog interesa sastavljeni su prije



svakog sastanka trijaloga. Ti dokumenti također pružaju korisne informacije građanima **koji žele pozvati izabrane predstavnike na odgovornost**. Oni također mogu biti korisni istraživačima i povjesničarima **koji žele bolje razumjeti namjere zakonodavaca**.

Ombudsmanica predlaže da institucije proaktivno stave na raspolaganje dokumente s četiri stupca, uključujući konačni dogovoreni tekst, što je prije moguće nakon završetka pregovora.

Bilješke u okviru trijaloga

57. Tri institucije trenutačno ne izrađuju **zajedničke zapisnike trijaloga**; predstavnici se ograničavaju na izradu vlastitih bilješki za potrebe izvješćivanja svojih institucija. Takvi dokumenti često obuhvaćaju **pregovaračku strategiju** institucije i **kritički procjenjuju stajališta drugih institucija**. Proaktivno objavljivanje takvih informacija moglo bi, ovisno o konkretnom sadržaju takvih bilješki, potencijalno naštetiti pregovorima i dovesti do nedokumentiranog izvješćivanja. Ombudsman stoga priznaje da takva interna izvješća možda neće biti lako dostupna **proaktivno**. Međutim, zainteresirani građani mogu zatražiti pristup tim dokumentima u skladu sa **zakonom EU-a o javnom pristupu dokumentima** [18]. Institucije zatim mogu **na pojedinačnoj osnovi** procijeniti postoje li razlozi za odbijanje objave.

58. Međutim, neka interna izvješća **javno su dostupna**, primjerice putem zapisnika sa sjednica odbora Parlamenta ili videozapisa te sažetih zapisa COREPER-a. Takve bi informacije trebale biti uključene u svaku relevantnu bazu podataka kako bi se osiguralo da su lako dostupne svim zainteresiranim građanima.

Ombudsmanica predlaže da institucije u zakonodavne baze podataka i kalendare koji obuhvaćaju trijaloge uključe poveznice na sve zapisnike ili videozapise s javnih sastanaka institucija na kojima se raspravlja o trijalogu.

Popis sudionika

59. Kako bi se njihovi predstavnici pozivali na odgovornost, građani moraju znati tko su predstavnici uključeni u zakonodavstvo. Trijalozima sudjeluju predstavnici Parlamenta, Vijeća i Komisije. Ti su predstavnici na strani Parlamenta određeni broj **zastupnika** [19] iz svih klubova zastupnika i **predsjednik** odgovarajućeg odbora; na strani Vijeća, nadležni nacionalni **ministar** ili **viši nacionalni državni službenici**, kao što je stalni predstavnik, države članice koja trenutačno predsjedava Vijećem [20]; a na strani Komisije, nadležni **povjerenik** [21] ili drugi **visoki dužnosnici Komisije**. Političke predstavnike često podupiru članovi osoblja. U nekim slučajevima, nekoliko desetaka ljudi može prisustvovati trijalogu.

60. Odgovornost zahtijeva da se javnosti objave imena sudionika s **političkom odgovornošću** za donesene odluke. To su prvenstveno parlamentarci, ministri i povjerenici, odnosno **prisutni političari**. Međutim, u nekim trilogima institucije ne predstavljaju političari, već viši državni



službenici. Iako su zastupnici u Europskom parlamentu uvijek prisutni u trijalogu koji zastupa Parlament, država članica koja predsjedava Vijećem ne šalje uvijek odgovornog ministra niti Komisija uvijek šalje odgovornog povjerenika. Ako političari delegiraju ovlasti za donošenje **odluka** višim državnim službenicima, identiteti potonjih također bi se trebali proaktivno otkrivati.

61. Ombudsmanica napominje da trilogima često prethode ili slijede takozvani „**tehnički sastanci**”. Riječ je o sastancima na kojima sudjeluju službenici triju predmetnih institucija koji imaju stručno znanje o spornim spisima. Na tim tehničkim sastancima provodi se organizacijsko planiranje ili se na njima raspravlja o tehničkim točkama zakonodavnog prijedloga. Ombudsmanica je primijetila važnost takvih sastanaka kako bi se osiguralo da su ponekad složene tehničke točke razjašnjene. Međutim, donositelji političkih odluka moraju potvrditi ishod takvog tehničkog sastanka u sljedećem trijalogu. Budući da je politička odgovornost za takve „tehničke sastanke” na političkim predstavnicima institucije, možda neće biti potrebno proaktivno otkrivati imena tih državnih službenika.

Ombudsmanica predlaže da institucije proaktivno stave na raspolaganje popis predstavnika koji su politički odgovorni za odluke donesene tijekom trijaloga, kao što su uključeni zastupnici u Europskom parlamentu, nadležni ministar predsjedništva Vijeća i povjerenik zadužen za taj predmet. Ako se ovlast za donošenje odluka delegira državnim službenicima, njihov identitet također bi se trebao proaktivno otkrivati.

Ostali dokumenti trijaloga

62. Institucije bi trebale što je prije moguće građanima staviti na raspolaganje što je moguće više dokumenata trijaloga. Ombudsmanica smatra da su njezini prijedlozi racionalna i primjerena **polazišna točka** za proaktivno pružanje informacija građanima koje su ključne za učinkovito ostvarivanje njihovih demokratskih prava iz Ugovora.

63. Međutim, građani i istraživači također bi trebali moći dobiti **dodatne informacije o trilogima od** posebnog interesa za njih. Mogu podnijeti **pojedinačne zahtjeve** institucijama u skladu sa zakonom o javnom pristupu [22], a Europski ombudsman potiče institucije da omoguće **najširi mogući pristup** takvim dokumentima, koji su u osnovi „zakonodavni dokumenti” [23]. Ti dokumenti mogu uključivati dokumente podnesene tijekom pregovora u okviru trijaloga i dokumente podnesene tijekom tehničkih sastanaka prije ili nakon pregovora u okviru trijaloga.

Ombudsmanica predlaže da institucije, u svrhu olakšavanja zahtjeva za javni pristup dokumentima, u najvećoj mogućoj mjeri stave na raspolaganje popise dokumenata podnesenih tijekom pregovora u okviru trijaloga.

64. Time bi se povećala transparentnost trijaloga jer bi se građanima omogućilo da utvrde koji su dokumenti bili temelj za odluke njihovih predstavnika. Ako i kada institucije na zahtjev odobre pristup takvim dodatnim dokumentima, one bi također trebale učiniti primjerke takvih dokumenata proaktivno dostupnima na internetu.



C. Zajednička baza podataka

65. Nedavno dogovorenim Međuinstitucionalnim sporazumom [24] predviđeno je da Parlament, Vijeće i Komisija surađuju na uspostavi **posebne zajedničke baze podataka o napretku zakonodavnih predmeta**. Ombudsmanica pozdravlja i potiče tu inicijativu. Kao što je pokazala njezina istraga, nije važno samo da informacije o zakonodavnom postupku, uključujući trijaloge, budu dostupne, nego i da su te informacije **lako i lako dostupne građanima, po mogućnosti na jedinstvenoj platformi i s „otvorenim podacima“**. Vrijednost informacija za građane množi se jer je više dokumenata povezano s jedinstvenom platformom – „sve na jednom mjestu“ – čime se uklanja potreba za pretraživanjem različitih internetskih stranica i baza podataka.

66. U kontekstu trijaloga takva bi platforma mogla uključivati datume trijaloga, početna stajališta triju institucija, dnevni red općih trijaloga, dokumente s četiri stupca, konačne kompromisne tekstove, bilješke koje su objavljene u okviru trijaloga, popise uključenih donositelja političkih odluka i, koliko je to moguće, popis drugih dokumenata podnesenih tijekom pregovora.

Ombudsmanica potiče institucije da surađuju kako bi što više informacija i dokumentacije trijaloga bile javno dostupne u zajedničkoj bazi podataka koja je jednostavna za uporabu i lako razumljiva.

D. Zaključne napomene

67. Trijalozima su postali ključna značajka zakonodavnog postupka EU-a. Informacije o trijalozima su o tome kako se na kraju usvajaju zakoni kojima se uređuju životi više od 500 milijuna građana. Ako građani žele učinkovito sudjelovati u demokratskom životu Europske unije, pozivajući svoje predstavnike na odgovornost i izražavajući svoje mišljenje, onda im je potreban pristup tim informacijama. Ako građani smatraju da je postupak donošenja prava EU-a pristupačan i transparentan, povećat će se njihovo povjerenje u EU i njegove institucije. To je u središtu legitimnosti donošenja zakonodavstva EU-a.

68. Ombudsmanica je svjesna vrlo pažljivih presuda koje je potrebno donijeti kako bi se postigla odgovarajuća ravnoteža između transparentnosti i drugih legitimnih i važnih **javnih interesa**. Također je svjesna posebnih izazova i osjetljivosti povezanih s postizanjem kompromisa o zakonodavnim prijedlozima. Međutim, nema sumnje da će veća transparentnost trijaloga dovesti do zakonodavnog postupka koji je otvoreniji za sve dijelove društva, dobro informiran i u konačnici legitimniji u očima europskih građana. Istraga je zaključena u razdoblju velike neizvjesnosti za EU. Iako nitko ne može predvidjeti ishod posljedica te nesigurnosti, svaki korak prema povećanju transparentnosti i stoga unaprijeđenju legitimnosti institucija EU-a može služiti samo podupiranju demokratskih vrijednosti proglašanih u Ugovorima na kojima se EU temelji i kojim se upravlja.

69. Ombudsmanica se nada da će tri institucije s velikom pažnjom razmotriti prijedloge za transparentnost te da će ih smatrati racionalnim i uravnoteženim doprinosom važnom pitanju EU-a. Svjesna je istinske zabrinutosti da bi veća transparentnost mogla paradoksalno rezultirati



manje jer bi neki od sudionika u trilogu mogli biti u iskušenju da se vrate neformalnim i neregistriranim pregovaračkim metodama. Međutim, vjeruje da će ono što je primijetila kao želju svih triju institucija da ulože još veće napore kako bi se povećalo povjerenje građana, osobito u ovom trenutku, osigurati da se to ne dogodi.

Prijedlozi

Na temelju istrage Europski ombudsman Parlamentu, Vijeću i Komisiji daje sljedeće prijedloge:

- Ombudsmanica predlaže da institucije objave „kalendar trijaloga” u kojem se navode predstojeći trijalogi. Također bi trebali upućivati na trijaloge u bazama podataka o zakonodavnim predmetima.
- Ombudsmanica predlaže da oba suzakonodavca proaktivno stave na raspolaganje, prije početka pregovora u okviru trijaloga, svoja stajališta o prijedlogu Komisije, bez obzira na razinu na kojoj je stajalište doneseno interno i bez obzira na zakonodavni prijedlog.
- Ombudsmanica predlaže da institucije stave na raspolaganje opći sažetak dnevnog reda prije ili ubrzo nakon sastanaka trijaloga.
- Ombudsmanica predlaže da institucije proaktivno stave na raspolaganje dokumente s četiri stupca, uključujući konačni dogovoreni tekst, što je prije moguće nakon završetka pregovora.
- Ombudsmanica predlaže da institucije u zakonodavne baze podataka i kalendare koji se odnose na trijaloge uključe poveznice na sve zapisnike ili videozapise s javnih sastanaka institucija na kojima se raspravljalo o trijalogu.
- Ombudsmanica predlaže da institucije proaktivno stave na raspolaganje popis predstavnika koji su politički odgovorni za odluke donesene tijekom trijaloga, kao što su uključeni zastupnici u Europskom parlamentu, nadležni ministar predsjedništva Vijeća i povjerenik zadužen za taj predmet. Ako se ovlast za donošenje odluka delegira državnim službenicima, njihov identitet također bi se trebao proaktivno otkrivati.
- Ombudsmanica predlaže da institucije, u svrhu olakšavanja zahtjeva za javni pristup dokumentima, u najvećoj mogućoj mjeri stave na raspolaganje popise dokumenata podnesenih tijekom pregovora u okviru trijaloga.
- Ombudsmanica potiče institucije da surađuju kako bi što više informacija i dokumentacije trijaloga bile javno dostupne u zajedničkoj bazi podataka koja je jednostavna za uporabu i lako razumljiva.

Ova Odluka i prijedlozi Ombudsmana bit će priopćeni Parlamentu, Vijeću i Komisiji.

Ombudsmanica traži od institucija da je do 15. prosinca 2016. obavijeste o svim mjerama koje su poduzele u vezi s njezinim prijedlozima.

Strasbourg, 12. srpnja 2016.

Emily O'Reilly

Europski ombudsman



[1] Direktiva 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010, SL 2014., L 60, str. 34.

[2] Uredba (EU) br. 536/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o kliničkim ispitivanjima lijekova za primjenu kod ljudi te o stavljanju izvan snage Direktive 2001/20/EZ, SL 2014., L 158, str. 1.

[3] Uvodna pisma Ombudsmana institucijama, odgovori institucija, izvješća Ombudsmana o inspekciji i podnesci javnosti kao odgovor na javno savjetovanje s Ombudsmanom dostupni su ovdje: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Poveznica]

[4] Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, SL 2016., L 123, str. 1. (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [Poveznica]).

[5] Presuda *Švedska i Turco protiv Vijeća*, spojeni predmeti C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46.

[6] Naime, nizozemski *Tweede Kamer*, britanski *Donji dom* i *Dom lordova*, francuska *Assemblée nationale* i rumunjski *Senat* (podnesci dostupni na: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Poveznica]).

[7] Informacije dostupne na: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> [Poveznica]

[8] Informacije dostupne na: http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Poveznica]

[9] Informacije dostupne na: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Poveznica]

[10] Javno savjetovanje Ombudsmana pokazalo je da to stajalište zaista zauzimaju mnogi različiti akteri, bez obzira na to jesu li nevladine organizacije, poslovna udruženja ili građani.

Za više informacija vidjeti pismo Ombudsmana o registru transparentnosti upućeno predsjedniku Europske komisije od 26. svibnja 2016., dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark> [Poveznica]

[12] Informacije dostupne na: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>

