



Posebno izvješće Europskog ombudsmana o strateškoj istrazi OI/2/2017/TE o transparentnosti zakonodavnog postupka Vijeća

Posebno izvješće

Slučaj OI/2/2017/TE - **Otvoren** 10/03/2017 - **Preporuka o** 09/02/2018 - **Tematsko izvješće doneseno** 16/05/2018 - **Odluka donesena** 15/05/2018 - **Predmetne institucije** Vijeće Europske unije (Zatvoreno poslije tematskog izvješća) | Vijeće Europske unije (Utvrđena nepravilnost u postupanju) |

Nakon istrage o transparentnosti zakonodavnih rasprava u pripremnim tijelima Vijeća EU-a („Vijeće“), ombudsmanica Emily O'Reilly šalje ovo posebno izvješće Europskom parlamentu kako bi zatražila njegovu podršku u tom pitanju.

Kako bi europski građani na pravi način ostvarili svoje demokratsko pravo sudjelovanja u postupku donošenja odluka u EU-u i pozvali sudionike na odgovornost, zakonodavna vijećanja moraju biti dostatno transparentna.

Nadalje, kako bi građani mogli tražiti od vlada svojih zemalja da odgovaraju za odluke koje donose u pogledu zakona EU-a, oni moraju znati kakvo su stajalište njihove vlade zauzele tijekom zakonodavnog postupka. Objavljivanjem tih informacija vlade država članica bile bi obvezne preuzeti veću odgovornost za to zakonodavstvo i ne bi mogle „optuživati Bruxelles“ za zakone EU-a u čijem su oblikovanju i donošenju i same sudjelovale.

Ombudsmanica je pokrenula ovu stratešku istragu u ožujku 2017. Postavila je konkretna pitanja Vijeću, pokrenula javnu raspravu te pregledala zakonodavne spise Vijeća.

Ombudsmanica je zaključila da su trenutačne prakse Vijeća nepravilne. Posebno je kritizirala to što Vijeće ne evidentira sustavno identitet država članica koje zauzimaju stajališta u pripremnim tijelima, kao i raširenu praksu ograničavanja pristupa zakonodavnim dokumentima dok je u tijeku postupak donošenja odluke (tzv. oznaka „LIMITE“).

Ombudsmanica je 9. veljače 2018. Vijeću iznijela tri konkretne preporuke te nekoliko prijedloga o tome kako poboljšati transparentnost njegova zakonodavnog postupka.

Vijeće nije odgovorilo na njezine preporuke unutar zakonom propisanog roka od tri mjeseca.

S obzirom na važnost pitanja zakonodavne transparentnosti, Ombudsmanica smatra da je primjereno na to pitanje upozoriti Europski parlament i zatražiti njegovu potporu kada traži od Vijeća da postupi u skladu s njezinim preporukama ili prijedlozima.



Izrađeno u skladu s člankom 3. stavkom 7. Statuta Europskog ombudsmana [1]

Pozadina strateške istrage

1. Vijeće Europske unije („Vijeće“) sastavljeno je od vlada država članica EU-a. Zajedno s Europskim parlamentom [2] ono donosi zakonodavstvo EU-a. Prije nego što ministri država članica postignu službeno stajalište o nacrtu zakona na sastancima Vijeća, održavaju se pripremne rasprave u Odboru stalnih predstavnika Vijeća („Coreper“) [3] i u više od 150 pripremnih tijela Vijeća u kojima sudjeluju državni službenici država članica, uključujući takozvane „radne skupine“ [4]. Ta pripremna tijela u mnogim slučajevima imaju odlučujući utjecaj na konačni zakonodavni tekst. Rasprave u svim tim pripravnim tijelima stoga su ključni dio zakonodavnog postupka EU-a.

Vijeće ministara država članica

▪

COREPER veleposlanika država članica

▪

Radne skupine državnih službenika država članica

2. Zajamčiti građanima praćenje tijeka zakonodavnog postupka nije želja već pravni zahtjev. U skladu s Ugovorima EU-a, svaki građanin ima „pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije“, a odluke EU-a moraju se donositi „na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima“ [5]. Ugovorima je posebno propisano da Vijeće zasjeda javno „kada razmatra i glasuje o nacrtu zakonodavnog akta“ [6]. Takva transparentnost treba se primjenjivati tijekom čitavog zakonodavnog postupka i pravodobno, a ne samo retrospektivno nakon zaključenja postupka. Njome se u osnovi nastoji osigurati da građani znaju kako napreduje određeni zakonodavni postupak, da su upoznati s različitim mogućnostima o kojima se raspravlja i sa stajalištima koja nacionalne vlade promiču i kojima se protive.

3. Relevantni su dokumenti za ovu istragu oni o kojima se raspravlja u okviru pripremnih tijela Vijeća koja se bave nacrtima zakonodavstva. Svi su ti dokumenti „zakonodavni dokumenti“ u smislu u kojem se taj naziv upotrebljava u pravilima EU-a o javnom pristupu dokumentima [7]. „Zakonodavac EU-a“ mora proaktivno stavljati na raspolaganje takve dokumente kako bi se osigurao što širi pristup dokumentima [8]. Pristup javnim dokumentima može biti ograničen samo u okolnostima predviđenima u okviru „izuzeća“ propisanih u pravilima EU-a o javnom pristupu dokumentima [9]. Osim u vrlo neuobičajenim slučajevima, čak i ako se primjenjuju takva izuzeća, od toga se može odstupiti ako postoji prevladavajući javni interes za njihovo otkrivanje. Budući da postoji jasan javni interes za objavu takvih dokumenata kako bi građani mogli učinkovito ostvarivati svoje pravo na nadzor



zakonodavnog postupka [10] , samo će se u rijetkim slučajevima nekima od tih izuzeća opravdati neobjavlivanje zakonodavnih dokumenata.

4. U skladu s Ugovorima EU-a, Vijeće i Europski parlament su „suzakonodavci“ [11] . Neposredno izabrani Europski parlament već posjeduje visok stupanj transparentnosti, a stoga i odgovornosti, kada razmatra zakonodavstvo i kada ga donosi. Glavne faze zakonodavnog postupka u Europskom parlamentu i odgovarajuće odredbe o transparentnosti jesu sljedeće:

nacrt izvješća odbora

objavljuje se

rasprave u odboru

javne

amandmani odbora

objavljaju se

kompromisni amandmani

objavljaju se

poimenični glasovi u odboru

objavljaju se

izvješće odbora

objavljuje se

amandmani podneseni na plenarnoj sjednici

objavljaju se

rasprava na plenarnoj sjednici

javna

poimenični glasovi na plenarnoj sjednici

objavljaju se

izvješće doneseno na plenarnoj sjednici



objavljaju se

5. Trenutačno se zakonodavni dokumenti Vijeća ne stavljaju u znatnoj mjeri izravno i proaktivno na raspolaganje javnosti dok je u tijeku zakonodavni postupak. Pojedinačni zahtjevi za javni pristup zakonodavnim dokumentima Vijeća u načelu se rješavaju u skladu s pravilima EU-a o pristupu dokumentima. Međutim, zbog nedostataka u načinu na koji Vijeće evidentira te dokumente, javnost često ne može u stvarnom vremenu znati koji dokumenti stvarno postoje. Ombudsmanica je svjesna da je Vijeće znatno napredovalo u poboljšanju svojih unutarnjih postupaka upravljanja dokumentima. Ombudsmanica je pohvalila Vijeće za te korake. Međutim, važnije je pitanje stupanj opredijeljenosti Vijeća da osigura transparentnost, a time i odgovornost, u svojoj ulozi zakonodavca EU-a.

6. U kontekstu zabrinutosti zbog uočenog manjka odgovornosti i posljedično manjka prilika za građane da sudjeluju u zakonodavnim aktivnostima Vijeća, Ombudsmanica je odlučila pokrenuti istragu o tome pitanju na vlastitu inicijativu u obliku „strateške istrage“.

Strateška istraga

7. Istraga je bila usmjerena na transparentnost zakonodavnih rasprava u pripremnim tijelima Vijeća. Posebno se odnosila na način kako Glavno tajništvo Vijeća („Tajništvo“) pruža administrativnu potporu zakonodavnom postupku donošenja odluka evidentiranjem rasprava među državama članicama u pripremnim tijelima te evidentiranjem i objavljivanjem povezanih dokumenata.

8. Ombudsmanica je 10. ožujka 2017. postavila 14 pitanja Vijeću [12] koje je na njih odgovorilo 26. srpnja 2017. [13].

9. Ombudsmanica je potom pokrenula javnu raspravu tijekom koje je pozvala javnost, civilno društvo, akademsko društvo i nacionalne parlamente da iznesu svoja stajališta o postavljenim pitanjima. Svi sudionici izrazili su zabrinutost, u različitoj mjeri, u pogledu odgovornosti i transparentnosti zakonodavnih rasprava u različitim pripremnim tijelima Vijeća [14].

10. Istražni tim Ombudsmanice pregledao je 23. veljače 2018. [15] spise Vijeća o tri zakonodavna prijedloga koji su dovršeni 2016.: Uredbi o zaštiti podataka [16], Odluci o rješavanju neprijavljenog rada [17] i Direktivi o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora [18]. Ombudsmanica je pregledom nastojala dobiti uvid u način na koji Vijeće izrađuje, dijeli, evidentira i objavljuje dokumente o kojima se raspravlja na sastancima pripremnih tijela Vijeća.

11. Nakon detaljne analize povratnih informacija zaprimljenih tijekom javnog savjetovanja, Ombudsmanica je na temelju rezultata pregleda i stajališta Vijeća zaključila da su trenutačne prakse Vijeća nepravilne.



12. Ombudsmanica je 9. veljače 2018. Vijeću iznijela tri konkretne preporuke o tome kako poboljšati transparentnost njegova zakonodavnog postupka. Zamolila je Vijeće da odgovori na skup prijedloga za poboljšanje [19] .

13. U skladu s Ugovorima EU-a [20] i Statutom Europskog ombudsmana [21] , Ombudsmanica je Vijeću dala rok od tri mjeseca da dostavi detaljno mišljenje o njezinim preporukama i prijedlozima.

14. Na razočaranje Ombudsmanice, Vijeće nije odgovorilo na njezine preporuke i prijedloge unutar zakonom propisanog roka koji je istekao 9. svibnja 2018. S obzirom na važnost pitanja zakonodavne transparentnosti, Ombudsmanica je odlučila da Vijeću neće odobriti produljenje roka.

Procjena i zaključci Ombudsmanice

15. Početna točka za procjenu Ombudsmanice bila je važnost transparentnosti za demokratsku legitimnost zakonodavstva EU-a i EU. Budući da sastanci pripremnih tijela Vijeća nisu javni, građani mogu ostvarivati svoje demokratsko pravo praćenja zakonodavnih rasprava samo pristupanjem dokumentima s tih rasprava. Kako bi to bilo moguće, (A) zakonodavne rasprave u pripremnim tijelima moraju se dokumentirati, (B) ako države članice zauzmu stajališta u pripremnim tijelima, to se mora evidentirati i (C) pravodobni javni pristup zakonodavnim dokumentima mora biti lako dostupan.

A. Dokumentiranje rada pripremnih tijela Vijeća

16. Vijeće je u studenome 2016. uvelo novi sustav IT-a za evidentiranje i distribuciju dokumenata podnesenih na sastancima Vijeća, uključujući na sastancima pripremnih tijela. Tim se sustavom osigurava da se svi dokumenti podneseni pripremnim tijelima Vijeća sada sustavno evidentiraju. To uključuje, primjerice, primjedbe predstavnika vlada država članica koje Tajništvo zaprimi elektroničkom poštom i dokumente izrađene tijekom sastanaka pripremnih tijela [22] . Ombudsmanica priznaje da bi taj sustav mogao znatno pridonijeti poboljšanju transparentnosti zakonodavnih rasprava.

17. Međutim, tijekom navedene istrage Ombudsmanica je utvrdila nedosljednosti u dokumentima koje je Tajništvo izradilo za različita priprema tijela. Rad različitih pripremnih tijela evidentira se u različitoj mjeri i postoji različita praksa evidentiranja aktivnosti te nedostaje neka dokumentacija (u Prilogu 1. naveden je detaljni pregled zaključaka Ombudsmanice).

18. Ombudsmanica smatra da bi se sveobuhvatnim i dosljednim pristupom dokumentaciji u pripremnim tijelima Vijeća u velikoj mjeri olakšao postupak praćenja napretka zakonodavnih prijedloga. Neujednačenim praksama, koje nisu opravdane objektivnom potrebom, mogle bi se prouzročiti nepotrebne nejasnoće onima koji žele detaljno pratiti i razumjeti zakonodavni postupak. **Ombudsmanica je stoga predložila da Vijeće donese smjernice o**



vrsti dokumenata koji se izrađuju u kontekstu zakonodavnih postupaka u pripremnim tijelima te o informacijama koje ti dokumenti moraju sadržavati.

B. Evidentiranje i objava stajališta država članica

19. Postoje različite prakse u načinu evidentiranja stajališta država članica u dokumentima koji se izrađuju i prosljeđuju u pripremnim tijelima Vijeća. Pregledom je utvrđeno da se samo u nekim slučajevima evidentira identitet država članica koje zauzimaju stajališta u pripremnim tijelima. U drugim slučajevima, nije navedeno da države članice podržavaju određeno stajalište već se upućuje na neidentificirane „*delegacije*” .

20. Ombudsmanica ističe da su predstavnici država članica koji sudjeluju u zakonodavnom radu dio zakonodavnih tijela EU-a i kao takvi trebaju snositi odgovornost. Kako bi mogli pozivati svoje vlade na odgovornost za odluke o zakonodavstvu EU-a, građani moraju moći saznati koje je stajalište njihova vlada zauzela u postupku izmjena i donošenja zakonodavnih prijedloga EU-a. Bez tog „*minimalnog i neophodnog elementa prosudbe*” [23] građani nikada neće moći pravilno nadzirati postupanje svojih nacionalnih predstavnika. Važno je i da nacionalni parlamenti, u okviru svoje zadaće nadzora postupaka njihovih vlada, mogu saznati koja su stajališta zauzele njihove vlade.

21. Veća transparentnost stajališta nacionalnih vlada o zakonima EU-a važna je i za legitimnost zakonodavstva EU-a. Objavljivanjem tih informacija obvezale bi se vlade država članica da preuzmu veću odgovornost za to zakonodavstvo i ne bi mogle „optuživati Bruxelles” za odluke koje su u konačnici same donijele. U mnogim doprinosima javnom savjetovanju snažno se isticala važnost mogućnosti saznanja stajališta pojedinih država članica tijekom zakonodavnih pregovora.

22. U svojem prvotnom odgovoru Ombudsmanici iz srpnja 2017. Vijeće je potvrdilo da se o pitanju evidentiranja stajališta država članica razgovaralo na sastanku Corepera od svibnja 2014. nakon odluke Suda EU-a [24] o tom pitanju. Coreper je zaključio da tom odlukom nije utvrđena obveza evidentiranja i identificiranja stajališta pojedinih država članica, ali da će se države članice identificirati ako se to smatra „*prikladnim*” [25] .

23. Ombudsmanica je svjesna da vlade nekih država članica nevoljko pristaju na objavu svojih stajališta prije službenog glasovanja o određenom zakonodavnom prijedlogu ili njegovu donošenju. Zbog toga se Tajništvo može osjećati sputanim u pogledu zakonodavnih dokumenata koje može proaktivno i izravno staviti na raspolaganje javnosti. U skladu s pravilnikom Vijeća, dok su rasprave u tijeku, Tajništvo ne smije proaktivno stavljati na raspolaganje dokumente u kojima su „*navedena pojedinačna stajališta izaslanstava*” [26] . Nadalje, čak i nakon donošenja određenog propisa, država članica može zatražiti da dokumenti koji sadržavaju njezino stajalište ne budu izravno dostupni javnosti [27] .

24. Međutim, spremnost na promjenu stajališta i postizanje kompromisa temeljna je značajka demokratskog postupka donošenja odluka. Obavješćivanje građana o tim promjenama i objašnjavanje tih promjena i kompromisa građanima ključni je element



odgovornosti [28] . Sud je stoga u prethodnom predmetu smatrao da Vijeće nije smjelo javnosti uskratiti pristup dijelovima obavijesti svojeg Tajništva koja je sadržavala izmjene o kojima je raspravljao određeni broj vlada država članica. Sud je objasnio da se pravilima EU-a o pristupu dokumentima „*nastoji osigurati javni pristup čitavom sadržaju dokumenata Vijeća uključujući, u ovom slučaju, identitetu osoba koje iznose prijedloge*” [29] .

25. Ombudsmanica je pozdravila potvrdu Vijeća da se, na temelju presude Suda, zakonodavni dokumenti koji sadržavaju stajališta država članica sada objavljuju na zahtjev „*osim u iznimnim i opravdanim slučajevima*” . **Ombudsmanica je predložila da bi Vijeće trebalo ažurirati svoj poslovník kako bi uzelo u obzir tu praksu** [30] . Međutim, ta obveza ne znači ništa ako se stajališta država članica ispravno ne evidentiraju.

26. Budući da je građanima važno znati stajališta država članica, Ombudsmanica je zaključila kako činjenica da Tajništvo sustavno nije evidentiralo identitet država članica koje izražavaju stajališta u raspravama u okviru pripremnih tijela čini nepravilnost u postupanju. Ombudsmanica je stoga Vijeću dala sljedeću preporuku:

Vijeće bi trebalo sustavno evidentirati koje države članice izražavaju određena stajališta u pripremnim tijelima.

C. Pristup dokumentima pripremnih tijela

27. Ombudsmanica je utvrdila dva posebna pitanja u pogledu jednostavnog i pravodobnog pristupa dokumentima pripremnih tijela: i. potpunost i dostupnost javnog registra dokumenata Vijeća i ii. praksa Vijeća da ograničava pristup zakonodavnim dokumentima dok je u tijeku postupak odlučivanja (takozvana oznaka „LIMITE”).

Javni registar dokumenata Vijeća

28. Potpun i dostupan javni registar ključ je zakonodavne transparentnosti. Kako bi se javnosti omogućilo da u potpunosti ostvari pravo na pristup dokumentima, svi zakonodavni dokumenti koje izrađuju i/ili prosljeđuju pripremnim tijelima trebali bi biti navedeni u javnom registru, neovisno o njihovom formatu i o tome jesu li potpuno ili djelomično dostupni ili uopće nisu dostupni. Ako dokumenti nisu navedeni u javnom registru, javnost ne može znati koji dokumenti stvarno postoje. Nadalje, kako bi se javnosti stvarno omogućio pristup tim dokumentima, moraju se moći lako pronaći na mrežnom mjestu Vijeća. Samo potpun i pristupačan registar dokumenata javnost omogućuje odgovarajući pregled razmatranja u pripremnim tijelima.

29. Ombudsmanica je zaključila da je trenutačni javni registar dokumenata Vijeća nepotpun i nije jednostavan za korištenje. [31] Na primjer, praksa objavljivanja popisa „*radnih dokumenata*” koji nemaju zaseban unos u registru nezadovoljavajuća je jer je građanima teško jednostavno i pravodobno saznati da ti dokumenti postoje. Općenito je za pronalaženje određenog dokumenta potrebno opsežno znanje o funkcioniranju Vijeća. Zbog



toga je građanima preteško pristupiti informacijama o pregovorima u pripremnim tijelima.

30. Ombudsmanica je na temelju svoje analize **predložila da Vijeće izradi popis svih dokumenata u svojem javnom registru, neovisno o njihovu formatu i o tome jesu li potpuno ili djelomično dostupni ili uopće nisu dostupni.**

31. Kako bi se izbjeglo preopterećenje informacijama, to bi trebalo učiniti istodobno s poboljšanjem dostupnosti dokumenata preko registra. Ombudsmanica smatra da bi se pristup znatno olakšao kada bi se pripremni dokumenti za svaki zakonodavni prijedlog naveli kronološkim redoslijedom na jednoj mrežnoj stranici [32]. **Ombudsmanica je stoga predložila da Vijeće izradi posebnu i ažurnu mrežnu stranicu za svaki zakonodavni prijedlog, na temelju primjera „zakonodavnog opservatorija” na mrežnom mjestu Europskog parlamenta.** U tom kontekstu Ombudsmanica je pozdravila napredak Vijeća, Europskog parlamenta i Komisije u pogledu uspostave „zajedničke baze podataka” o zakonodavnim spisima.

Oznaka „LIMITE”

32. Vijeće ograničava pristup dokumentima u tekućim zakonodavnim postupcima označivanjem dokumenata takozvanom oznakom „LIMITE” [33]. Od primatelja dokumenata s tom oznakom očekuje se da osiguraju da se ti dokumenti ne otkrivaju izvan Vijeća. Vijeće ne objavljuje te dokumente na svojem mrežnom mjestu. Međutim, Ombudsmanica je svjesna da označivanje dokumenta oznakom „LIMITE” ne znači nužno da će pristup dokumentu biti odbijen u slučaju podnošenja zahtjeva u skladu s pravilima EU-a o javnom pristupu dokumentima.

33. Tajništvo je odgovorno za označivanje dokumenata oznakom „LIMITE”. Vijeće je u srpnju 2017. objasnilo Ombudsmanici da Tajništvo označava dokument oznakom „LIMITE” na temelju „*prima facie* procjene” rizika za jedan ili više interesa zaštićenih u okviru izuzeća utvrđenih u pravilima EU-a o javnom pristupu dokumentima [34].

34. Pregledom koji je provela Ombudsmanica utvrđeno je, međutim, da su se dokumenti s međuinstitucijskom šifrom koji se prosljeđuju među Tajništvom, radnim skupinama i Coreperom u pogledu triju zakonodavnih spisa u načelu i sustavno označavali oznakom „LIMITE” [35]. To je pokazalo da u različitim odjelima Tajništva postoji praksa automatskog označavanja pripremljenih zakonodavnih dokumenata oznakom „LIMITE”. Čini se da se poslovnikom Vijeća potiče ta praksa „opreza” i stavljanja na raspolaganje javnosti samo onih dokumenata koji „*nedvojbeno nisu obuhvaćeni*” [36] niti jednim od izuzeća od pravila EU-a o javnom pristupu dokumentima. Moglo bi se tvrditi da se time iskrivljuje pravni zahtjev najšireg mogućeg javnog pristupa [37] zakonodavnim dokumentima [38].

35. Vijeće je u srpnju 2017. reklo Ombudsmanici da tijekom zakonodavnih rasprava oznaku „LIMITE” u načelu uklanja samo na temelju posebnih zahtjeva. Sustavno preispitivanje statusa „LIMITE” dokumenata obavlja se tek nakon konačnog donošenja zakonodavnog akta [39]. U složenim zakonodavnim postupcima dokumenti se stoga mogu proaktivno



objavljivati tek sedam godina kasnije [40]. Ombudsmanica napominje da je 2015. odobreno 84 % zahtjeva za javni pristup dokumentima označenima oznakom „LIMITE” koji su se odnosili na zakonodavne postupke koji su bili u tijeku 2015. [41]. U slučaju Uredbe o zaštiti podataka, 310 od 321 dokumenta označenog oznakom „LIMITE” koji su se odnosili na spis stavljeno je na raspolaganje na zahtjev dok su još trajali pregovori. To znači da velika većina zakonodavnih dokumenata u konačnici nije bila obuhvaćena nijednim od izuzeća od obveze objavljivanja u skladu s pravilima EU-a o javnom pristupu dokumentima [42].

36. Ombudsmanica ističe da bi pristup zakonodavnim dokumentima trebao biti ograničen u iznimnim slučajevima i na ograničeno vrijeme kada je to potpuno nužno. Status „LIMITE” trebao bi se primjenjivati samo na one dokumente koji su, u trenutku procjene, izuzeti od obveze objavljivanja na temelju jednog od izuzeća predviđenih u pravilima EU-a o pristupu dokumentima. Vijeće bi svoje zakonodavne dokumente [43] trebalo bez odgode proaktivno objavljivati na svojem mrežnom mjestu, kao što to čini njegov suzakonodavac, Europski parlament.

37. S obzirom na navedeno, Ombudsmanica je zaključila da trenutačna praksa označavanja većine pripremljenih dokumenata u tekućem zakonodavnom postupku oznakom „LIMITE” predstavlja nerazmjerno ograničavanje prava građana na najširi mogući pristup zakonodavnim dokumentima. To je nepravilno postupanje. Ombudsmanica je stoga Vijeću dala sljedeće preporuke:

Vijeće bi trebalo razviti jasne i javno dostupne kriterije za označavanje dokumenata oznakom „LIMITE” u skladu s pravom EU-a.

Vijeće bi trebalo sustavno preispitivati status dokumenata s oznakom „LIMITE” u ranoj fazi, prije konačnog donošenja zakonodavnog akta, uključujući prije početka neformalnih pregovora (takozvanih „trijaloga”) između Vijeća, Europskog parlamenta i Komisije jer je Vijeće u tom trenutku već donijelo početno stajalište o zakonodavnom prijedlogu.

Zaključak

38. Na temelju navedenog Ombudsmanica smatra da bi Vijeće trebalo poboljšati transparentnost svojeg zakonodavnog postupka. Budući da je pitanje zakonodavne transparentnosti važno za odgovornost u postupku donošenja odluka EU-a, Ombudsmanica traži potporu Europskog parlamenta u njezinim nastojanjima da uvjeri Vijeće da treba postupiti u skladu s njezinim preporukama ili prijedlozima.

Preporuke Ombudsmanice

Ombudsmanica je Vijeću dala sljedeće preporuke:

Vijeće bi trebalo:



- sustavno evidentirati države članice koje izražavaju određena stajališta u pripremnim tijelima;
- razviti jasne i javno dostupne kriterije za označivanje dokumenata oznakom „LIMITE” u skladu s pravom EU-a;
- sustavno preispitivati status dokumenata s oznakom „LIMITE” u ranoj fazi, prije konačnog donošenja zakonodavnog akta, uključujući prije početka neformalnih pregovora u okviru trijaloga jer je Vijeće u tom trenutku već donijelo početno stajalište o zakonodavnom prijedlogu.

Prijedlozi Ombudsmanice za poboljšanje

Vijeće bi trebalo:

1. preispitati kako ispunjava svoju zakonsku obvezu osiguravanja izravne dostupnosti svojih zakonodavnih dokumenata. To bi se preispitivanje trebalo dovršiti u roku od 12 mjeseci od datuma ove Preporuke i trebalo bi dovesti do donošenja odgovarajućih novih rješenja u roku od sljedećih 12 mjeseci;
2. donijeti smjernice o vrstama dokumenata koje bi pripremna tijela trebala izrađivati u kontekstu zakonodavnih postupaka i informacijama koje treba uključiti u te dokumente;
3. ažurirati poslovnik Vijeća kako bi se uključila trenutačna praksa objavljivanja zakonodavnih dokumenata koji sadržavaju stajališta država članica, kako je istaknulo Nizozemsko predsjedništvo Vijeća iz 2016;
4. izraditi popis svih vrsta dokumenata u svojem javnom registru, neovisno o njihovom formatu i o tome jesu li potpuno ili djelomično dostupni ili uopće nisu dostupni;
5. poboljšati jednostavnost korištenja i „pretraživost” javnog registra dokumenata;
6. razviti posebnu i ažurnu mrežnu stranicu za svaki zakonodavni prijedlog, uzevši kao primjer Zakonodavni opservatorij Europskog parlamenta.

Europski parlament trebao bi razmotriti donošenje rezolucije na tu temu.

Prilog 1. – Dokumentiranje rada pripremnih tijela Vijeća

Kada je pokrenula svoju istragu, Ombudsmanica je primijetila da postoji određeni stupanj dosljednosti u pogledu dokumentacije koja se izrađuje u kontekstu sastanaka Corepera [44]. Međutim, činilo se da u drugim pripremnim tijelima Vijeća, posebno u okviru radnih skupina, postoji drugačija praksa u pogledu toga koje dokumente treba izrađivati i koje informacije u njih treba uključiti.



Kada je riječ o **dosljednosti** dokumentacije izrađene u pripremnim tijelima, Ombudsmanica shvaća da Vijeće izrađuje različite vrste dokumenata za evidentiranje napretka i rezultata pregovora u pripremnim tijelima. To mogu biti „dnevni redovi” sastanaka, prateći „dokumenti” , „izvješća” , „rezultati postupaka” , „sažete bilješke” s rasprava, „kompromisni tekstovi” , „bilješke” delegacijama i slično.

Pregledom triju zakonodavnih spisa utvrđeno je da se praksa izrade razlikuje ovisno o pripremnom tijelu i nadležnom odjelu Tajništva Vijeća. Na primjer, dok je Tajništvo izradilo detaljne „rezultate postupka” za neke od sastanaka pripremnog tijela [45] koje je pripremio stajalište Vijeća o nacrtu Odluke o rješavanju neprijavljenog rada, takva evidencija ne postoji za sastanke drugih dvaju pripremnih tijela koja su razmatrala Uredbu o zaštiti podataka [46] i Direktivu o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora [47] . Slično tomu, Tajništvo je redovito izrađivalo „bilješke” sa zbirkama pisanih primjedbi država članica o nacrtu Uredbe o zaštiti podataka, ali takve „bilješke” ne postoje za druga dva zakonodavna akta. Ta su opažanja potvrđena u nekoliko doprinosa javnom savjetovanju Ombudsmanice u kojima je posebno istaknuta zabrinutost zbog nepostojanja zapisnika za neke od pripremnih tijela.

Ombudsmanica potvrđuje da je pri izradi dokumenata potreban određen stupanj fleksibilnosti kako bi se mogle uzeti u obzir različite vrste pripremnih tijela i različite teme o kojima se raspravlja te osigurati najveća moguća učinkovitost pregovaračkog postupka. Međutim, različite prakse izrade dokumenata trebale bi biti opravdane samo prirodom zakonodavnog spisa i posebnostima pripremnih rasprava povezanih s tim. Međutim, u odgovoru Vijeća Ombudsmanici potvrđuje se da različita praksa među odjelima Tajništva Vijeća nije povezana samo s prirodom određenog spisa, već da su različiti pristupi posljedica i različitih administrativnih praksi u različitim odjelima Tajništva Vijeća [48] .

Prilog 2. – Javni registar dokumenata Vijeća

Vijeće vodi internetski registar dokumenata kojim upravlja njegovo Tajništvo. On sadržava otprilike 350 000 dokumenata na izvornim jezicima. Neki dokumenti dostupni su i u drugim odjeljcima mrežnog mjesta, kao što je odjeljak koji se odnosi na sastanke Vijeća, sastanke pripremnih tijela ili odjeljak „Politike”.

Tajništvo obično evidentira napredak i rezultat rasprava u pripremnim tijelima u takozvanim „standardnim” dokumentima (oni se obično nazivaju „ST” dokumenti). Oni nose pojedinačni referentni broj i međuinstitucijsku šifru koja povezuje dokumente s određenim zakonodavnim prijedlogom. Standardni dokumenti automatski se uvrštavaju u javni registar (iako sami dokumenti možda neće odmah biti izravno dostupni javnosti).

Vijeće je donedavno izrađivalo i niz drugih dokumenata [49] . Neke od tih vrsta dokumenata više se ne upotrebljavaju. Danas se, od uvođenja novog IT sustava, svi dokumenti koji nisu klasificirani kao standardni dokumenti smatraju radnim dokumentima. Radni dokumenti mogu, primjerice, sadržavati pisane primjedbe ili pitanja država članica o nacrtima zakona ili



„neslužbene dokumente“ [50] o različitim temama povezanim s određenim nacrtom zakona.

Radni dokumenti ne uvrštavaju se automatski u javni registar u trenutku izrade. Tajništvo Vijeća umjesto toga u javnom registru tromjesečno i za svaku radnu skupinu objavljuje „standardni“ dokument koji sadržava popis radnih dokumenata koje je Tajništvo dostavilo određenoj radnoj skupini tijekom predmetnog vremenskog razdoblja. Radni dokumenti stoga nemaju poseban unos u javnom registru dokumenata i nisu označeni međuinstitucijskom šifrom koja ih povezuje s određenim zakonodavnim spisom.

Ombudsmanica je ispitala i kako se dokumenti i informacije koji se odnose na nacrt zakona mogu pronaći u javnom registru Vijeća.

U slučaju zakonodavnih prijedloga registar može sadržavati stotine dokumenata raštrkanih po različitim odjeljcima mrežnog mjesta. Kako bi se mogla dobiti potpuna slika svih dokumenata koje Vijeće stavlja na raspolaganje o jednom aktu, od prijedloga Komisije do donošenja u Vijeću, nužno je obaviti pet različitih pretraživanja u registru za pregovore u pripremnim tijelima [51] i dva pretraživanja u drugim odjeljcima mrežnog mjesta za rasprave na razini Vijeća [52].

Najpotpunije pretraživanje registra koje je trenutačno moguće temelji se na međuinstitucijskoj šifri zakonodavnog akta. Tijekom pregleda koji je obavila Ombudsmanica utvrđeno je da se tim pretraživanjem ne dobivaju nužno određeni ključni dokumenti povezani s nacrtom zakonodavnog akta, kao što su doprinosi pravne službe Vijeća.

Iz trenutačnog prikaza dostupnih dokumenata ne može se vidjeti kronološki pregled svih etapa pregovora. U nekoliko doprinosa javnom savjetovanju Ombudsmanice navedeno je da je teško utvrditi ulogu, status i mjesto pojedinih dokumenata u cjelokupnom zakonodavnom postupku. Pregledom su otkrivene i teškoće u pronalaženju dokumenata u registru na temelju njihova naziva. Općenito govoreći, za pronalaženje određenog dokumenta može biti potrebno opsežno prethodno znanje o funkcioniranju Vijeća.

[1] Odluka Europskog parlamenta od 9. ožujka 1994. o propisima i općim uvjetima koji uređuju obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana (94/262/EZUČ, EZ, Euratom), SL 1994 L 113, str. 1

[2] U okviru redovnog zakonodavnog postupka, članak 294. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

[3] Odbor stalnih predstavnika vlada država članica Europske unije sastavljen je od stalnih predstavnika (Coreper II) ili zamjenika stalnih predstavnika (Coreper I) iz 28 država članica.

[4] Popis pripremnih tijela dostupan je na:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>



[5] Članak 1. i članak 10. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

[6] Članak 15. stavak 2. UFEU-a.

[7] Članak 12. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, SL 2001, L 145, str. 43 (Uredba 1049/2001). U skladu s tim člankom, zakonodavni dokumenti su „dokumenti sastavljeni ili zaprimljeni tijekom postupaka donošenja akata koji su pravno obvezujući za države članice ili u njima”.

[8] Uvodna izjava 6. Uredbe 1049/2001. Za načelo najšireg mogućeg javnog pristupa vidjeti spojene predmete C-39/05 P i C-52/05 P *Švedska i Turco protiv Vijeća* [2008.] ECLI:EU:C:2008:374, točka 34.; predmet C-280/11 P *Vijeće protiv Access Info Europe* [2013.] ECLI:EU:C:2013:671, točka 27. i predmet T-540/15 *De Capitani protiv Parlamenta* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, točka 80.

[9] Članak 4. Uredbe 1049/2001.

[10] Prema Sudu EU-a, interesi zaštićeni člankom 4. Uredbe 1049/2001 moraju se promatrati u odnosu na javni interes koji je „osobito relevantan kad Vijeće djeluje u svojstvu zakonodavca”, predmet C-280/11 P *Vijeće protiv Access Info Europe* [2013.] ECLI:EU:C:2013:671, točka 33.; predmet T-540/15 *De Capitani protiv Parlamenta* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, točka 79.

[11] U okviru redovnog zakonodavnog postupka, članak 294. UFEU-a.

[12] Dopis Ombudsmanice o pokretanju postupka dostupan je ovdje:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] Odgovor Vijeća dostupan je ovdje:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] Ombudsmanica je zaprimila 22 podneska na javnu raspravu koji su dostupni ovdje:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] Izvješće Ombudsmanice o pregledu dostupno je ovdje:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka.

[17] Odluka (EU) 2016/344 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o uspostavi Europske platforme za jačanje suradnje u rješavanju neprijavljenog rada.

[18] Direktiva (EU) 2016/2102 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora.



- [19] Preporuka je dostupna ovdje:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>
- [20] Članak 228. UFEU-a.
- [21] Odluka Europskog parlamenta o propisima i općim uvjetima koji uređuju obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana, članak 3. stavak 6.
- [22] Oni se uključuju u dokumente nakon sastanka i evidentiraju u sustavu IT-a.
- [23] Vidjeti Mišljenje nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna u predmetu C-280/11 P *Vijeće protiv Access Info Europe* [2013.] ECLI:EU:C:2013:671, točka 61.
- [24] Predmet C-280/11 P *Vijeće protiv Access Info Europe* [2013.] ECLI:EU:C:2013:671.
- [25] Glavno tajništvo Vijeća, Ocjena učinka odluke Suda u predmetu C-280/11 P (*Vijeće protiv Access Info Europe*), 8863/16, 18. svibnja 2016., str. 3.
- [26] Članak 11. stavak 4. točka (b) Priloga II. Poslovniku Vijeća.
- [27] Članak 11. stavak 6. Priloga II. Poslovniku Vijeća.
- [28] Vidjeti i presudu Općeg suda u predmetu T-233/09 *Access Info Europe protiv Vijeća Europske unije* [2011.] ECLI:EU:T:2011:105, točka 69.
- [29] Predmet C-280/11 P *Vijeće protiv Access Info Europe* [2013.] ECLI:EU:C:2013:671, točka 40.
- [30] Nizozemsko predsjedništvo Vijeća iz 2016. napomenulo je da „*Poslovnik Vijeća, posebno članak 11. Priloga II. o javnom pristupu dokumentima Vijeća, nije potpuno u skladu s novijom sudskom praksom . Iako se čini da je praksa Vijeća potpuno u skladu s presudom u predmetu Access Info, predsjedništvo smatra da bi provedbene odredbe iz članka 11. Priloga II. Poslovniku trebalo prilagoditi novijoj sudskoj praksi sudova EU-a*”, vidjeti Tajništvo Vijeća, Radna skupina o informiranju, 19. svibnja 2016., 9536/16, 26. svibnja 2016., str. 3.
- [31] Podrobne informacije o javnom registru dokumenata Vijeća nalaze se u Prilogu 2.
- [32] U odjeljku svojeg mrežnog mjesta „Politike” Vijeće je uspostavilo posebne stranice za velike zakonodavne pakete, ali smo s rezultatima rasprava na razini Vijeća, ponekad Corepera. Za sažetak rasprava na razini pripremnih tijela nužno je tražiti posljednje „izvješće o napretku” u javnom registru.
- [33] Mjerodavne odredbe za postupanje s dokumentima koji nose oznaku „LIMITE” jesu poslovnik i unutarnje smjernice o „postupanju s internim dokumentima Vijeća”, Dokument br. 11336/11.



[34] Članak 4. stavci od 1. do 3. Uredbe 1049/2001.

[35] Glavna su iznimka dokumenti koji moraju biti izravno dostupni u skladu s Poslovnikom Vijeća, vidjeti članak 11. stavke 3. i 5. Priloga II. Poslovniku Vijeća.

[36] Vidjeti članak 11. stavak 4. Priloga II. Poslovniku Vijeća.

[37] Načelo „najšireg mogućeg javnog pristupa“ utvrđeno je u sudskoj praksi EU-a: vidjeti spojene predmete C-39/05 P i C-52/05 P *Švedska i Turco protiv Vijeća* [2008.] ECLI:EU:C:2008:374, točka 34. i predmet C-280/11 P *Vijeće protiv Access Info Europe* [2013.] ECLI:EU:C:2013:671, točka 27.

[38] U dokumentu „Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens“ (Otvaranje zatvorenih vrata: povećanje transparentnosti EU-a prema njegovim građanima), koji je podnijelo nizozemsko izaslanstvo Konferenciji parlamentarnih odbora za pitanja Unije i koji je Tweede Kamer (Drugo vijeće) iz Nizozemske podnio kao doprinos javnom savjetovanju Ombudsmanice, tvrdi se da „*Vijeće postupa s dokumentima protivno pravu EU-a i presudama Suda EU-a*“.

[39] Glavno tajništvo Vijeća, Izdavanje i oslobađanje dokumenata s oznakom „LIMITE“, 5109/1/17 REV 1, 2017., str. 3. Potiču se odjeli Glavnog tajništva Vijeća da preispitaju status „LIMITE“ kada više nije opravdan.

[40] Na primjer, u slučaju Uredbe EU-a o zaštiti podataka, pet godina nakon prijedloga Komisije.

[41]

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

[42] Kako je predviđeno u članku 4. Uredbe 1049/2001.

[43] Zakonodavni dokumenti Vijeća mogu biti dnevni redovi sastanaka, prateći dokumenti, izvješća, rezultati postupaka, sažete bilješke s rasprava, kompromisni tekstovi, bilješke i slično.

[44] Dnevni redovi sastanaka Corepera objavljuju se unaprijed, a sažete bilješke obično se objavljuju neposredno nakon sastanaka.

[45] Radna skupina za socijalna pitanja.

[46] Radna skupina za razmjenu informacija i zaštitu podataka (DAPIC).

[47] Radna skupina za telekomunikacije i informacijsko društvo.

[48] Vijeće je svojem odgovoru priložilo opće zaključke evaluacije koju je Tajništvo Vijeća provelo tijekom prve polovice 2015. u pogledu izrade dokumenata koji se odnose na



zakonodavne aktivnosti Vijeća. Istraživanje je potvrdilo da se praksa izrade i format dokumenata koji se dostavljaju delegacijama tijekom pregovora razlikuju među odjelima Glavnog tajništva Vijeća.

[49] Na primjer, „ *document de séance* ” (DS), dokumenti sa sastanaka (MD), radni dokumenti (WK) ili dokument „ *sans numéro* ” (SN), vidjeti Glavno tajništvo Vijeća, Razumijevanje tablica otvorenih podataka Vijeća, 2016., str. 14 i 16.

[50] „Neslužbeni dokument” odnosi se na neformalni dokument o kojem se raspravlja tijekom pregovora u svrhu postizanja dogovora o spornim pitanjima – bez nužnog nametanja obveze autoru (koji može biti Europska komisija, Predsjedništvo Vijeća ili pojedinačne države članice).

[51] Prema šifri međuinstitucijskog predmeta za popis pripremljenih dokumenata; prema imenu radne skupine / odbora za dnevne redove i moguće rezultate postupaka povezane s radnim skupinama / odborima koji sudjeluju u raspravama; prema datumu u odjeljcima „Dnevni redovi” i „ Sažete bilješke Corepera” za rasprave u Coreperu; prema broju dokumenta za određene povezane dokumente koji nemaju broj međuinstitucijskog predmeta (na primjer, komunikacije Komisije).

[52] U odjeljku mrežnog mjesta „Sastanci” za zapisnike sa sastanaka Vijeća i dodatne dokumente kao što su dnevni redovi, sažetci i zapisnici i u odjeljku „Mediji” za *streaming* javnih sjednica Vijeća.