

Šį puslapį išvertė mašininio vertimo programa [Nuoroda]. Mašiniuose vertimuose gali būti klaidų, tekstas gali būti neviseškai aiškus ir tikslus. Ombudsmenas neprisiima atsakomybės už jokių neatitikimų. Patikimiausią ir teisiškai tikslią informaciją rasite originale anglų kalba, kurio nuoroda pateikta pirmiau. Daugiau informacijos rasite mūsų [kalbų ir vertimo politikoje](#) [Nuoroda].

Europos ombudsmenės sprendimas, kuriame pateikiami pasiūlymai po jos strateginio tyrimo OI/8/2015/JAS dėl trišalių dialogų skaidrumo

Sprendimas

Byla OI/8/2015/JAS - **Atidaryta** 26/05/2015 - **Sprendimas** 12/07/2016 - **Susijusios įstaigos** Europos Parlamentas (Tolesnis tyrimas nėra pateisinamas) | Europos Sąjungos Taryba (Tolesnis tyrimas nėra pateisinamas) | Europos Komisija (Tolesnis tyrimas nėra pateisinamas) |

Šis strateginis tyrimas susijęs su svarbios neoficialios ES teisėkūros proceso dalies, t. y. **trišalių dialogų** skaidrumo, skaidrumu.

Dvi ES teisėkūros institucijos – Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba – priima teisės aktus, remdamiesi Europos Komisijos pasiūlymu. Šio proceso metu abi teisėkūros institucijos, padedamos Komisijos, dažnai derasi vadinamuosiuose trišaliuose **dialoguose**, kurie yra **neoficialūs trijų susijusių institucijų atstovų susitikimai**. Trišalio dialogo metu Parlamentas ir Taryba stengiasi susitarti dėl bendro teksto, grindžiamo jų pradinėmis pozicijomis, dėl kurio balsuojama pagal oficialią teisėkūros procedūrą. Trišaliai dialogai pasirodė esantys labai veiksmingi siekiant tokių susitarimų, ir dauguma teisės aktų šiuo metu priimami tokiu būdu.

Europos Sąjunga yra **atstovaujamoji demokratija**, kurioje piliečiai turi teisę reikalauti, kad jų atstovai **atsakytų** už jų vardu padarytus politinius sprendimus. Piliečiai taip pat turi teisę **dalyvauti** ES demokratiname procese. Trišalių dialogų skaidrumas yra pagrindinis elementas siekiant užtikrinti, kad šios teisės būtų veiksmingos, ir įteisinti ES priimtus teisės aktus. ES Teisingumo Teismas yra pareiškęs, kad ES piliečių gebėjimas sužinoti aplinkybes, kuriomis grindžiami teisėkūros veiksmai, yra būtina veiksmingo naudojimosi savo demokratinėmis teisėmis sąlyga.

Nors ES teisėkūros procesas apskritai yra gana skaidrus, be kita ko, palyginti su daugeliu valstybių narių, ši proceso dalis sukėlė susirūpinimą dėl trišalio dialogo proceso veiksmingumo ir



jo skaidrumo pusiausvyros.

Šiomis aplinkybėmis Europos ombudsmenas pradėjo **strateginį tyrimą**. Ji išnagrinėjo, kokia informacija ir dokumentai turėtų būti **aktyviai prieinami visuomenei**, ir kada, kad piliečiai galėtų pasinaudoti savo teisėmis.

Trišalio dialogo skaidrumas yra esminis ES teisėkūros teisėtumo elementas. Piliečiai turi turėti galimybę tikrinti savo atstovų veiklą šioje svarbioje teisėkūros proceso dalyje. Piliečiai taip pat reikalauja informacijos trišalių dialogų metu svarstomomis temomis, kad galėtų veiksmingai dalyvauti teisėkūros procese.

Ombudsmenė palankiai vertina iki šiol padarytą pažangą didinant trišalių dialogų skaidrumą; tačiau ji siūlo, kad trys institucijos viešai skelbtų šiuos dokumentus ir informaciją: **Trišalio dialogo datos**, **pradinės trijų institucijų pozicijos**, bendros **trišalio dialogo darbotvarkės**, „keturių skilčių“ dokumentai, **galutiniai kompromisiniai tekstai**, **trišalio dialogo pranešimai**, kurie buvo paskelbti viešai, **susijusių politinių sprendimų priėmėjų sąrašai** ir, kiek įmanoma, **kitų derybų metu pateiktų dokumentų sąrašas**. Visa tai turėtų būti pateikta lengvai naudojamoje ir lengvai suprantamoje **bendroje duomenų bazėje**. Nors kai kurie dokumentai galėtų būti prieinami vykstant deryboms dėl trišalio dialogo, institucijos gali manyti, kad dėl viešojo intereso būtina suteikti galimybę visuomenei aktyviai susipažinti su tam tikrų rūšių dokumentais tik **pasibaigus deryboms**.

Santrauka

*Šis strateginis tyrimas susijęs su svarbios neoficialios ES teisėkūros proceso dalies, t. y. **trišalių dialogų skaidrumo, skaidrumu.***

*Dvi ES teisėkūros institucijos – Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba – priima teisės aktus, remdamiesi Europos Komisijos pasiūlymu. Šio proceso metu abi teisėkūros institucijos, padedamos Komisijos, dažnai derasi vadinamuosiuose trišaliuose **dialoguose**, kurie yra **neoficialūs trijų susijusių institucijų atstovų susitikimai**. Trišalio dialogo metu Parlamentas ir Taryba stengiasi susitarti dėl bendro teksto, grindžiamo jų pradinėmis pozicijomis, dėl kurio balsuojama pagal oficialią teisėkūros procedūrą. Trišaliai dialogai pasirodė esantys labai veiksmingi siekiant tokių susitarimų, ir dauguma teisės aktų šiuo metu priimami tokiu būdu.*

Europos Sąjunga yra **atstovaujamoji demokratija**, kurioje piliečiai turi teisę reikalauti, kad jų atstovai **atsakytų** už jų vardu padarytus politinius sprendimus. Piliečiai taip pat turi teisę **dalyvauti** ES demokratiname procese. Trišalių dialogų skaidrumas yra pagrindinis elementas siekiant užtikrinti, kad šios teisės būtų veiksmingos, ir įteisinti ES priimtus teisės aktus. ES Teisingumo Teismas yra pareiškęs, kad ES piliečių gebėjimas sužinoti aplinkybes, kuriomis grindžiami teisėkūros veiksmai, yra būtina veiksmingo naudojimosi savo demokratinėmis teisėmis sąlyga.



Nors ES teisėkūros procesas apskritai yra gana skaidrus, be kita ko, palyginti su daugeliu valstybių narių, ši proceso dalis sukėlė susirūpinimą dėl trišalio dialogo proceso veiksmingumo ir jo skaidrumo pusiausvyros.

Šiomis aplinkybėmis Europos ombudsmenas pradėjo **strateginį tyrimą**. Ji išnagrinėjo, kokia informacija ir dokumentai turėtų būti **aktyviai prieinami visuomenei**, ir kada, kad piliečiai galėtų pasinaudoti savo teisėmis.

Trišalio dialogo skaidrumas yra esminis ES teisėkūros teisėtumo elementas. Piliečiai turi turėti galimybę tikrinti savo atstovų veiklą šioje svarbioje teisėkūros proceso dalyje. Piliečiai taip pat reikalauja informacijos trišalių dialogų metu svarstomomis temomis, kad galėtų veiksmingai dalyvauti teisėkūros procese.

Ombudsmenė palankiai vertina iki šiol padarytą pažangą didinant trišalių dialogų skaidrumą; tačiau ji siūlo, kad trys institucijos viešai skelbtų šiuos dokumentus ir informaciją: **Trišalio dialogo datos**, **pradinės trijų institucijų pozicijos**, **bendros trišalio dialogo darbotvarkės**, „keturių skilčių“ dokumentai, **galutiniai kompromisiniai tekstai**, **trišalio dialogo pranešimai**, kurie buvo paskelbti viešai, **susijusių politinių sprendimų priėmėjų sąrašai**, ir, kiek įmanoma, **kitų derybų metu pateiktų dokumentų sąrašas**. Visa tai turėtų būti pateikta lengvai naudojamoje ir lengvai suprantamoje **bendroje duomenų bazėje**. Nors kai kurie dokumentai galėtų būti prieinami vykstant deryboms dėl trišalio dialogo, institucijos gali manyti, kad dėl viešojo intereso būtina suteikti galimybę visuomenei aktyviai susipažinti su tam tikrų rūšių dokumentais tik **pasibaigus deryboms**.

Aplinkybės

1. Šis strateginis tyrimas susijęs su **trišalių** dialogų – neoficialios ES teisėkūros proceso dalies, per kurią Parlamentas ir Taryba – teisės **aktų leidėjai** – pasiekia susitarimą dėl siūlomų teisės aktų, skaidrumu. Ši svarbi proceso dalis grindžiama tiesioginėmis ir tiesioginėmis teisėkūros institucijų, kurioms padeda Komisija, derybomis.

2. **Europos Parlamentas**, kurio narius tiesiogiai renka ir demokratiškai atskaitingi ES piliečiai ir **Europos Sąjungos Taryba**, kurį sudaro visų valstybių narių ministrai, kurie yra demokratiškai atskaitingi savo nacionaliniams parlamentams ir jų valstybių narių piliečiams, priima ES teisės aktus, apsvarstęs **Europos Komisijos** jiems pateiktą pasiūlymą. Parlamentas ir Taryba gali iš dalies pakeisti arba, jei pageidauja, visiškai atmesti Komisijos pasiūlymus. Svarstydami siūlomą teisės aktą teisėkūros institucijos taip pat atsižvelgia į vieną kitą poziciją, kad rastų bendrą pagrindą. Jei bus pasiektas susitarimas, bus priimti ES teisės aktai.

3. ES sutartyse nustatytos išsamios taisyklės, kuriomis reglamentuojama, kaip teisėkūros institucijos turėtų sudaryti tokius susitarimus. Tačiau formalus procesas, kuriuo pasiekiamas susitarimas, gali būti sudėtingas ir daug laiko reikalaujantis procesas. Tai gali apimti kelis svarstymo ir balsavimo etapus. Oficialūs teisėkūros institucijų susitikimai (vykstantys Taikinimo komitete) gali įvykti, tačiau tik pačioje proceso pabaigoje. Tai gali padaryti ilgą ir sudėtingą



procesą.

4. Tačiau teisėkūros institucijos išnagrinėjo ir įgyvendino lankstesnes priemones pozicijoms dėl siūlomų teisės aktų suderinti, kurios yra trišaliai dialogai. **Trišaliai dialogai** – tai neoficialios Parlamento ir Tarybos atstovų derybos, kurioms padeda Komisija, siekiant susitarti dėl teisės aktų, paprastai ankstyvame teisėkūros proceso etape. Trišaliuose dialoguose teisėkūros institucijų atstovai **tiesiogiai** derasi tarpusavyje, kad pašalintų bet kokius nuomonių skirtumus. Trišaliai dialogai, kurie nėra vieši, gali vykti bet kuriuo teisėkūros procedūros etapu, kai Komisija pateikia pasiūlymą. Jei derybos bus sėkmingos, Parlamento ir Tarybos plenariniame posėdyje bus pateiktas kompromisinis tekstas. Jei kiekviena teisėkūros institucija oficialiai patvirtina kompromisinį tekstą, jis tampa teisės aktu.

5. Nors trišaliai dialogai Sutartyse nėra aiškiai numatyti, jie pasirodė esą itin veiksminga ir efektyvi priemonė teisėkūros institucijų susitarimui pasiekti. Iš tiesų dauguma teisės aktų dabar priimami padedant trišaliams dialogams, po abiejų teisės aktų leidėjų diskusijų, pakeitimų ir balsavimo, kad būtų suformuluotos jų pradinės pozicijos. Kelių oficialių svarstymų (arba „skaitymų“) raundų naudojimas tapo išimtimi, o ne taisykle.

6. Struktūrizuota trišalio dialogo sistema yra patobulinimas dar labiau neformaliomis priemonėmis, kuriomis remtasi praeityje, naudojant žodines derybas, dėl kurių nebuvo galima užtikrinti tinkamo lygio demokratinės priežiūros.

7. Iš daugelio ES sutartyse įtvirtintų demokratinų principų du yra ypač svarbūs atliekant šį tyrimą. Pirmą, pagal Europos Sąjungos sutarties 10 straipsnį „*Sąjungos veikimas grindžiamas atstovaujama demokratija*“. Atstovaujamoji demokratija ne tik reikalauja, kad tie, kurie priima teisės aktus, būtų išrinkti; tai taip pat reiškia, kad piliečiai turi teisę reikalauti, kad jų išrinkti atstovai **atsakytų** už konkrečius jų vardu jų atstovų priimtus sprendimus. Antra, piliečiai turi „*teisės dalyvauti demokratiname Sąjungos gyvenime*“ principą, kuris taip pat įtvirtintas Europos Sąjungos sutarties 10 straipsnyje, kuriame taip pat teigiama, kad „*sprendimai priimami kuo atviriau ir kuo labiau priartinant juos prie piliečio*“.

8. Siekiant užtikrinti, kad šie principai būtų taikomi, ES sutartyse reikalaujama, kad teisėkūros procesas būtų skaidrus. Piliečiai gali reikalauti, kad jų išrinkti atstovai atsakytų tik tuo atveju, jei jie žino, kokius pasirinkimus ir kompromisus jų atstovai padarė jų vardu. Piliečiai gali realiai ir iš esmės dalyvauti teisėkūros procese tik tuo atveju, jei jie gali pareikšti savo nuomonę informacija. Jei Sąjungos institucijos galės užtikrinti, kad šių principų būtų laikomasi, piliečiai laikysis nuomonės, kad jie yra atskaitingesni ir įtraukesni, taigi ir teisėtesni.

9. Šiomis aplinkybėmis ombudsmenas pradėjo šį strateginį trišalių dialogų skaidrumo tyrimą. Tyrimo tikslas – padėti teisėkūros institucijoms, kurios galiausiai yra atsakingos už tai, kaip ES demokratiniai principai gali ir turėtų būti taikomi trišalio dialogo derybose.

Strateginis tyrimas



10. Šis strateginis tyrimas susijęs su **aktyviu trišalių dialogų skaidrumu**. Konkrečiai, jame nagrinėjama, kokia informacija ir dokumentai gali būti aktyviai prieinami visuomenei ir kada. Tyrimas nesusijęs nei su tuo, kaip institucijos struktūrizuoja teisėkūros procesą, nei su tuo, kaip jos organizuoja trišalius dialogus. Tyrime taip pat nenagrinėjama, kaip institucijos nagrinėja individualius prašymus leisti visuomenei susipažinti su konkrečiais trišalio dialogo dokumentais.

11. Pirmiausia ombudsmenas paprašė Parlamento, Tarybos ir Komisijos atsakyti į klausimus dėl trišalių dialogų. Ombudsmenas patikrino dvi užbaigtas trišalio dialogo bylas, t. y. Hipotekos kredito direktyvos [1] ir Klinikinių tyrimų reglamento [2] bylas, kad galėtų susidaryti aiškų vaizdą apie trišalio dialogo derybų eigą ir dokumentų, kurie paprastai pateikiami derybų dėl trišalio dialogo metu, tipus. Išanalizavęs institucijų atsakymus ir apsvaistę dokumentų patikrinimus, Ombudsmenas pradėjo **viešas konsultacijas**. Iš piliečių, NVO, akademinės bendruomenės ir nacionalinių parlamentų gautose pastabose daugiausia pasisakė už didesnę trišalio dialogo skaidrumą, tačiau kai kurie iš jų taip pat išreiškė susirūpinimą dėl dokumentų paskelbimo per anksti, nurodant galimą žalą, kuri gali būti padaryta deryboms jautriu metu. Ombudsmenė atsižvelgia į šiuos atsiliepimus pateikdama savo vertinimą [3].

12. Vykstant tyrimui Parlamentą, Tarybą ir Komisiją sudarė naują Tarpinstitucinį susitarimą dėl geresnės teisėkūros, į kurį įtrauktas tvirtas įsipareigojimas užtikrinti teisėkūros skaidrumą [4]. Ombudsmenas palankiai vertina ir skatina šias pastangas.

13. Galiausiai ombudsmenas dėkoja visiems dalyvavusiems viešose konsultacijose ir trims institucijoms už jų nuoširdų ir konstruktyvų bendradarbiavimą šio tyrimo metu.

Ombudsmeno vertinimas

14. Ombudsmenas pirmiausia nurodys, kodėl reikia skaidraus trišalio dialogo proceso. Atsižvelgdama į šį skaidrumo poreikį, ji padarys išvadas ir paaiškins, ką tai galėtų ir turėtų reikšti praktiškai, atsižvelgdama į teisėtą institucijų poreikį pasiekti susitarimus dėl pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų. Galiausiai ji pateiks pasiūlymų, kaip institucijos galėtų padidinti visuomenės pasitikėjimą ir supratimą apie procesą, aktyviai teikdamos informaciją, idealiu atveju – bendrame viešajame registre.

A. skaidrumo poreikis

Demokratinė atskaitomybė

15. Atstovaujamojoje demokratijoje piliečiai renka atstovus jų vardu veikti sprendimų priėmimo procesuose, o svarbiausia – priimant įstatymus. Tada piliečiai reikalauja, kad jų atstovai atsakytų už tai, kaip jie veikia, visų pirma per rinkimus. Tai taip pat taikoma Europos Parlamento nariams (EP nariams, kurie yra atsakingi už sprendimus, kuriuos jie priima per Europos Parlamento rinkimus) ir valstybių narių ministrams (kurie gali būti patraukti atsakomybėn per nacionalinius rinkimus arba per jų **nacionalinius parlamentus**).

16. Kad galėtų susidaryti nuomonę apie tai, kaip veikia jų atstovai, piliečiai turi turėti galimybę



informuoti save apie jų atstovų jų vardu padarytus sprendimus. Tikra demokratinė atskaitomybė taptų neįmanoma, jei piliečiai negalėtų sužinoti apie jų atstovų pozicijas teisėkūros proceso metu. Todėl, norint, kad atstovaujamoji demokratija tinkamai funkcionuotų, teisėkūros procesas atstovaujamojoje demokratijoje reikalauja aukšto skaidrumo lygio. Iš tiesų, ES Teisingumo Teismas yra pareiškęs, kad ES piliečių gebėjimas „*sužinoti svarstymus, kuriais grindžiami teisėkūros veiksmai, yra būtina veiksmingo naudojimosi savo demokratinėmis teisėmis sąlyga*“ [5] .

17. Atskaitomybė neapsiriboja tik informacija apie tai, kaip atstovai balsavo. Ji apima atstovų argumentus, pateiktus už ir prieš konkretų pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto. Tai naudinga ne tik piliečiams, kurie geriau supranta nagrinėjamus klausimus, bet ir atstovams, kurie gali pasikliauti piliečiais, kurie geriau supranta savo darbo sudėtingumą. Šie svarstymai taip pat taikomi trilogams.

18. Vis daugiau ir daugiau ES teisės aktų – 85 proc. per pastarąją Parlamento kadenciją (2009–2014 m.), palyginti su 29 proc. tik dviem kadencijomis – pirmajame etape priimami, todėl sumažėja poreikis surengti kelis oficialių svarstymų ir balsavimo etapus (vadinamieji svarstymai). Šis teisės aktų priėmimo per pirmąjį svarstymą padidėjimas jokių būdu nėra nedidelis dėl to, kad teisėkūros institucijos gali pasiekti susitarimą vedant trišalio dialogo derybas.

19. Visos teisėkūros institucijos bus labiau linkusios geranoriškai derėtis su kita teisėkūros institucija trišalio dialogo metu, jei manys, kad pasiektas susitarimas bus oficialiai patvirtintas nepakeistas. Todėl teksto pakeitimai per vėlesnę oficialią procedūrą (balsavimas Parlamente ir svarstymas Taryboje) yra nedažni. Todėl tai, kas vyksta trišalio dialogo derybose, yra labai svarbi siekiant užtikrinti galimą daugelio teisės aktų turinį.

20. Vadinasi, kai piliečiai nori tikrinti savo atstovų, nesvarbu, ar jie būtų Europos Parlamento nariai, ar nacionaliniai ministrai, darbą, jie turi turėti galimybę patikrinti savo dalyvavimą šioje svarbioje teisėkūros proceso dalyje. Net jei konkretus Europos Parlamento narys arba valstybės narės atstovas tiesiogiai nedalyvauja atitinkamose trišalio dialogo derybose, jis gali **pritarti** trišalio dialogo derybų rezultatams balsuodamas dėl teisės akto teksto patvirtinimo pagal oficialią procedūrą. Todėl piliečiai turi būti įgalinti tikrinti šį trišalio dialogo procesą, kad būtų galima įvertinti EP narių ir nacionalinių ministrų darbą.

21. ES sutartyse taip pat pabrėžiamas ypatingas **nacionalinių parlamentų** vaidmuo priimant ES teisės aktus. Per viešas Ombudsmeno konsultacijas keli nacionaliniai parlamentai išreiškė susirūpinimą dėl trišalių dialogų skaidrumo [6] . Nacionaliniams parlamentams turi būti suteikti įgaliojimai vykdyti demokratinę poziciją, kurių jų vyriausybės laikosi ES teisėkūros procese, priežiūrą. Tada valstybių narių piliečiai gali reikalauti, kad jų nacionaliniai parlamentai atsakytų už tai, kaip jie atlieka šį svarbų vaidmenį. Jei ši atskaitomybės grandinė bus nutraukta, nukentės pasitikėjimas ES teisėkūra ir pasitikėjimas ES. Pakankamas trišalių derybų skaidrumas yra svarbus elementas užtikrinant, kad nacionaliniai parlamentai galėtų veiksmingai atlikti savo vaidmenį. Juo taip pat remiamas labai būtinas demokratinis ryšys tarp to, kas vyksta valstybėse narėse, ir to, kas vyksta ES institucijose, ypač kai kalbama apie teisėkūros procesą, kuris daro



poveikį kiekvienam ES piliečiui.

Visuomenės dalyvavimas

22. Demokratinės valstybės pripažįsta ir skatina savo piliečių norą dalyvauti demokratiname procese ne tik balsadėžėje, bet ir viešose diskusijose dėl pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų privalumų. Tokios diskusijos sustiprina priimtų teisės aktų demokratinį teisėtumą, nes piliečiai mano, kad jie turi galimybę būti išklausyti. Viešos diskusijos taip pat gali pagerinti teisės aktų turinį, nes **suinteresuotieji subjektai** pateikia argumentus „už“ ir „prieš“, siekdami, kad teisėkūros sprendimai būtų priimami remiantis informacija. ES sutartyse aiškiai pripažįstami visuomenės dalyvavimo Sąjungos demokratiname gyvenime privalumai ir siekiama skatinti atvirą ir skaidrų institucijų, suinteresuotųjų subjektų ir piliečių dialogą.

23. Jau veikia specialūs mechanizmai, kuriais siekiama užtikrinti tokį dalyvavimą ES lygmeniu prieš Komisijai pateikiant pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto. Šie mechanizmai apima Europos piliečių iniciatyvas [7], konsultacijas su suinteresuotosiomis šalimis [8] ir viešas konsultacijas [9]. Šie mechanizmai, jei jie tinkamai taikomi, padeda padidinti piliečių dalyvavimą platesniame teisėkūros procese, bent jau iki to momento, kai Komisija pateikia pasiūlymą dėl teisės akto. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas ir Regionų komitetas taip pat pataria dėl ES teisės aktų. Tada abi teisėkūros institucijos gali pasirinkti, ar ir koku mastu jos turėtų atsižvelgti į šias nuomones svarstydamos teisės aktus, juos iš dalies keisdamos, derėdamosi dėl jų ir balsuodamos dėl jų.

24. Visuomenės dalyvavimas reikalauja skaidraus teisėkūros proceso. Didžioji proceso dalis jau yra skaidri. Pavyzdžiui, Parlamentas viešai diskutuoja, iš dalies keičia savo pradinę poziciją ir balsuoja už ją komiteto etape, o Taryba savo darbo grupių parengtus dokumentus aktyviai skelbia viešai. Tačiau už uždarytų durų esančių teisės aktų leidėjų diskusijos (neskelbiant tinkamų dokumentų viešai) kelia pavojų visuomenės įtarimui ir netikrumui ir gali trukdyti informacija pagrįstoms diskusijoms dėl jų turinio. Visuomenės pasitikėjimas gali susilpnėti, jei piliečiai nerimauja, kad tik tam **tikros privilegijuotos grupės**, vadinamieji viešai neatskleistos informacijos turintys asmenys, turi prieigą prie informacijos ir yra įgaliotos aktyviai dalyvauti teisėkūros procese [10]. Kadangi trišalio dialogo derybose tiesiogiai dalyvauja palyginti nedaug žmonių, skaidrumo poreikis tampa dar svarbesnis demokratinio teisėtumo kontekste.

25. Šiomis aplinkybėmis svarbu kovoti su bet kokia baime, kad tam tikros interesų grupės gauna daugiau informacijos apie trišalio dialogo derybas, suteikiant privilegijuotą prieigą prie dokumentų ir derybų dalyvių. Didesnis **viešas** informacijos atskleidimas, suteikiant galimybę visiems piliečiams ir visiems suinteresuotiesiems subjektams susipažinti su informacija, kuria kai kurie gali baimintis tik gerais ištekliais, gali padėti įtikinti plačiąją visuomenę, kad iš tiesų yra „vienodos sąlygos“.

26. Išreikštas susirūpinimas, kad didesnis skaidrumas paskatins didesnę visuomenės atstovų lobizmą. Tai reiškia, kad viešojo sektoriaus atstovų „lobizmas“ yra problema. Ombudsmeno nuomone, lobizmas yra teisėtas ir problemiškas tik tuo atveju, jei tai yra gerai susijusių ir



pakankamai išteklių turinčių asmenų privilegija. Tačiau jei informacija pateikiama visiems, ši problema šiek tiek išsprendžiama.

27. Lobizmas taip pat gali kelti problemų, jei tai įvyksta tuo metu, kai viešojo sektoriaus atstovams reikia erdvės apgalvoti ir diskutuoti dėl siūlomų teisės aktų. Tačiau, kaip bus aptarta toliau, tai dar labiau sustiprins galimybę visiems tinkamai ir laiku gauti informaciją. Galiausiai visuomenės dalyvavimas, atsižvelgiant į kitus teisėtus poreikius, gali tik sustiprinti demokratinį procesą ir jo rezultatus.

28. Tačiau Ombudsmenė palankiai vertina susirūpinimą keliančius klausimus ir problemas, dėl kurių gali kilti lobistinė veikla, ir pakartoja savo raginimą sukurti tvirtą, patikimą ir privalomą Skaidrumo registrą kaip „centrinį skaidrumo centrą“, su kuriuo susijungtų kelios ES administracinės sistemos [11]. Teisės aktų leidėjai ir piliečiai nori žinoti, kas vykdo lobistinę veiklą ES, ir turėti patikimą ir lengvai naudojamą priemonę, kad sužinotų reikiamą pagrindinę informaciją apie bet kurią interesų grupę, ir būti tikri, kad grupės visiškai laikosi Skaidrumo registro elgesio kodekso [12].

Teisėtas poreikis užtikrinti veiksmingą teisėkūros proceso organizavimą

29. Atskaitomybė piliečiams ir piliečių dalyvavimas yra itin svarbūs demokratinio proceso teisėtumui. Kartu atstovaujamosios demokratijos, pavyzdžiui, ES, suteikia išrinktiems atstovams atsakomybę ir įgaliojimus derėtis dėl teisės aktų turinio piliečių vardu. Kad tai tinkamai veiktų, išrinkti atstovai turi turėti tam tikrą privilegijuotą erdvę deryboms. Tai prieštarautų pačiai atstovaujamosios demokratijos esmei, jei trečiosios šalys, norinčios tiesiogiai dalyvauti parlamentinėse diskusijose, nutrauktų demokratiškai išrinktų atstovų diskusijas (pavyzdžiui, stengdamosi įsikišti iš viešosios galerijos, kol vyksta diskusijos).

30. Todėl būtina suderinti interesą užtikrinti skaidrų procesą ir teisėtą poreikį užtikrinti privilegijuotą derybų erdvę. Nors visuomenės teisė dalyvauti teisėkūros procese turi būti saugoma ir puoselėjama, kai kuriais atvejais gali reikėti nustatyti tikslus šios teisės įgyvendinimo mechanizmus. Tačiau tokiais atvejais dar svarbiau, kad vėliau visuomenei būtų pateikta visa informacija, reikalinga siekiant suprasti ir patikrinti vykstantį procesą.

31. Teikdamas pasiūlymus dėl praktinių priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad trišalių dialogų atveju būtų tinkamai laikomasi demokratinės atskaitomybės ir visuomenės dalyvavimo principų, ombudsmenas pripažįsta viešąjį interesą sudaryti sąlygas teisėkūros procesui veiksmingai ir efektyviai veikti. Galiausiai procesas, kurio metu dalyviams nesuteikiama galimybė apgalvoti tam tikrą laikotarpį privačiai, bus mažai naudingas, jei jis negalės pasiekti rezultatų. Tačiau tokių privačių svarstymų mastas turi būti proporcingas faktiniam aptariamų klausimų jautrumui.

B. Trilogų skaidrumas

32. Ombudsmenas nustatė tris pagrindines problemas, susijusias su piliečiams kylančių trišalių dialogų skaidrumu: piliečiai turi žinoti, ar vyksta trišalio dialogo derybos dėl pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto; jiems reikia bendros informacijos apie šių derybų turinį; ir



jie turi žinoti, kas dalyvauja derybose. Ombudsmenas pateiks pasiūlymų, kaip padidinti trišalio dialogo proceso skaidrumą, daugiausia dėmesio skirdamas dokumentams, kuriais sprendžiami šie pagrindiniai klausimai.

33. Pirmiausia ombudsmenas pripažįsta, kad ES institucijos jau skelbia svarbią informaciją ir dokumentus, susijusius su teisėkūros procesu ir tam tikrais trišaliais dialogais. Deja, didžioji šios viešai prieinamos informacijos dalis dažnai skleidžiama įvairiose duomenų bazėse ir interneto svetainėse, nes nėra bendros institucinės erdvės, kurioje piliečiai galėtų lengviau susipažinti su visais susijusiais dokumentais.

34. Nors ekspertai ir viešai neatskleisti asmenys gali atsekti ir surasti šią išsklaidytą informaciją, daugumai piliečių naudinga prieiga yra sudėtinga. Tai, deja, padidina trišalių dialogų „mistiką“, atgrasant piliečius nuo dalyvavimo ir taip sumažinant jų demokratines teises. Todėl reikėtų dėti daugiau pastangų siekiant konsoliduoti tokią informaciją, nes jos nepateikus kyla pavojus, kad padidės prieigos atotrūkis tarp ekspertų, turinčių viešai neatskleistą informaciją, ir paprastų piliečių.

„Trilogų kalendoriai“

35. Pagrindinis skaidrios teisėkūros aspektas yra žinoti, kada vyksta diskusijos. Piliečiai gali stebėti ES pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto gyvavimo ciklą atskirose viešose interneto svetainėse [13], tačiau šiose svetainėse nėra išsamios informacijos apie atskiras trišalio dialogo derybas, visų pirma vykstančias ir būsimas trišalio dialogo derybas. Parlamentas ir Komisija savo atsakymuose ombudsmenui pripažino, kad trišaliai dialogai nėra sistemingai skelbiami viešai. Parlamentas taip pat nurodė, kokių pastangų jis deda, kad pateiktų daugiau informacijos.

36. Ombudsmenė mano, kad **trišalio dialogo datų** paskelbimas iš anksto būtų labai naudingas skaidrumui. Net jei trišaliai dialogai formaliai nėra teisėkūros procedūros dalis, jų pripažintas centriškumas procese yra būtinas, kad būtų galima surengti susitikimą. Tai pripažįstama institucijų bendroje deklaracijoje dėl trišalių dialogų, su sąlyga, kad, jei įmanoma, paskelbiami trišaliai dialogai [14]. Tam tikra informacija jau viešai skelbiama per Parlamento komitetus [15] ir Tarybos Nuolatinių atstovų komitetą (COREPER) [16], kuriuose paskelbti naujausi ar būsimi trišaliai dialogai. Ši informacija įtraukiama į posėdžio protokolą arba į atitinkamą vaizdo transliaciją. Tačiau gali būti sunku rasti, jei jos nesusietos su interneto svetainėmis, apimančiomis visą procedūrą. Tai dar kartą rodo, kad reikia sukurti bendrą institucinę erdvę tokiai pagrindinei, bet kritinei informacijai viešai skleisti.

37. Pačios institucijos gautų naudos, jei būtų skelbiamos trišalio dialogo datos. Kadangi oficiali procedūra baigiama trišalio dialogo derybų metu, teisėkūros duomenų bazėse yra didelių spragų, kurių metu procesas atrodo neaktualus [17]. Suteikdamos tokią informaciją institucijos įrodo, kad daroma pažanga.

Ombudsmenas siūlo institucijoms viešai paskelbti trilogų kalendorių, kuriame būtų



nurodyti būsimi trišaliai dialogai. Jie taip pat turėtų remtis trišaliais dialogais teisėkūros dokumentų duomenų bazėse.

38. Kaip matyti iš institucijų atsakymų, reikiama informacija jau yra prieinama viduje. Ombudsmenas mano, kad viešas trišalio dialogo kalendorius gali būti sukurtas nebūdamas pernelyg formalus ir nelankstūs piliečiai, galintys suprasti, kad datos gali keistis, ir kad ne kiekvienas susitikimas gali būti skelbiamas iš anksto (pvz., per trumpą laiką sušauktas posėdis). Jei reikia, kalendorius gali būti pažymėtas kaip „projektas“.

39. Bet kokie administraciniai sunkumai, susiję su tokio kalendoriaus sudarymu, nėra priežastis užkirsti kelią piliečiams stebėti teisėkūros procedūros eigą. Tokia pagrindinė informacija yra išankstinė dalyvavimo sąlyga.

Istaigų „pradinės pozicijos“

40. ES teisėkūros procedūra pradedama nuo Komisijos pasiūlymo, kuris vėliau pateikiamas teisėkūros institucijoms – Parlamentui ir Tarybai – ir paskelbiamas viešai. Prieš pradedant trišalio dialogo derybas, kiekviena teisėkūros institucija vidaus lygmeniu susitaria dėl savo **pozicijos** dėl pasiūlymo, t. y. dėl Komisijos teksto pakeitimų, jei jie būtų padaryti. Tada šios „pradinės pozicijos“ yra derybų atspirties taškas.

41. Kalbant apie Parlamentą, dėl pozicijos susitaria atitinkamas komitetas arba visas Parlamentas, plenariniame posėdyje, po to, kai viešai diskutuojama, iš dalies keičiamas tekstas ir balsuojama dėl jo. Tarybos nuomone, dėl pradinės pozicijos susitaria Nuolatinių atstovų komitetas arba patys ministrai. Trišalio dialogo tikslas – susitarti dėl priimtino kompromisinio teksto, grindžiamo šiomis pozicijomis. Tuo tarpu Komisija padeda trišalio dialogo deryboms paaiškindama ir, jei mano esant reikalinga, gindama savo pasiūlymo privalumus. Išimtinėmis aplinkybėmis Komisija taip pat gali atsiimti pasiūlymą.

42. Kad piliečiai galėtų tikrinti, kaip veikė jų atstovai, jie turi turėti galimybę palyginti proceso rezultatus su savo atstovų pradine padėtimi, kad prireikus jie galėtų paklausti, kodėl pasikeitė pozicijos, ir būti tikri, kad procese atsižvelgta į visus interesus ir aplinkybes. Tai pasakytina ir apie teisėkūros procesą apskritai, taip pat apie neoficialų, bet labai ryžtingą trišalio dialogo procesą.

43. Trišalio dialogo derybos tarp institucijų pradedamos tik **po** to, kai teisėkūros institucijos nustato savo pirmines pozicijas. Todėl aktyvus šių pozicijų paskelbimas visuomenei nepakenktų derybininkų gebėjimui derėtis per patį trilogą. Pradinės pozicijos taip pat suteikia piliečiams aiškų vaizdą apie artėjančių išsamių derybų parametrus.

44. Parlamento pozicija jau visada skelbiama viešai, o Taryba ją skelbia kartais. Paskelbime – net jei Taryba ir nereguliariai – netiesiogiai pripažįstama, kad tai nekenkia gebėjimui derėtis. Dar reikia padaryti, kad būtų **sistemiškai skelbiamos** pradinės pozicijos dėl kiekvieno pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.



45. Informacija turėtų būti skelbiama nepriklausomai nuo vidaus lygmens, kuriuo buvo susitarta dėl pozicijos. Pavyzdžiui, Taryboje dėl kai kurių pradinių pozicijų susitarta žemesniu nei ministro lygiu. Piliečiai supranta, kad dokumente pateikiama neprivaloma **institucijos įžanginė pozicija**, ir kad tikėtina, jog ši pozicija derybų metu pasikeis (jei neaišku), kad būtų pasiektas susitarimas. Taip yra ir daugelyje valstybių narių parlamentų, kuriuose piliečiai mato vyriausybės pasiūlymo pakeitimus. Nors ES tarpinstitucinėje aplinkoje susiduriama su ypatingais sunkumais, tokie iššūkiai negali paneigti piliečių teisės į tinkamą dalyvavimą teisėkūros procese. Skelbiant tokias pradines pozicijas gali būti pateikiami pareiškimai, paaiškinantys, kad tai tik pradinės pozicijos.

Ombudsmenė siūlo, kad abi teisėkūros institucijos, prieš pradėdamos trišalio dialogo derybas, aktyviai pateiktų savo pozicijas dėl Komisijos pasiūlymo, neatsižvelgiant į tai, koku lygmeniu pozicija buvo priimta viduje ir neatsižvelgiant į pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

Trišalio dialogo darbotvarkės

46. Nors posėdžių kalendoriai ir įžanginės pozicijos yra svarbūs, informacija pagrįsti vieši debatai vyks tik tuo atveju, jei bus pateikta informacija apie šiuo metu svarstomo pasiūlymo aspektus. Institucijos turėtų skatinti tokias pagrįstas diskusijas skelbdamos **trišalio dialogo darbotvarkes**.

47. Institucijos jau rengia atskirų trišalių dialogų darbotvarkes. Šiose darbotvarkėse paprastai nurodoma, kuri konkreti pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dalis bus svarstoma atitinkamame posėdyje. Todėl institucijos turėtų turėti galimybę pateikti visuomenei bendresnę šios darbotvarkės santrauką, daugiausia dėmesio skiriant pagrindiniams trišalio dialogo diskusijų klausimams. Informacija būtų teikiama visuomenei **neatskleidžiant atskirų strategijų ir nekeliant pavojaus deryboms**.

48. Tačiau darbotvarkė bus svarbi tik tuo atveju, jei ji bus paskelbta prieš atitinkamą trišalio dialogo posėdį. Tais atvejais, kai dėl laiko apribojimų negalima skelbti informacijos prieš posėdį, paskelbimas turėtų būti skelbiamas netrukus po posėdžio.

Ombudsmenas siūlo institucijoms pateikti bendras santraukas prieš trišalio dialogo susitikimus arba netrukus po jų.

Keturių skilčių dokumentai ir galutinis kompromisinis tekstas

49. Kaip pagrindinė trišalio dialogo darbo priemonė tapo vienu iš pagrindinių dokumentų: **keturių skilčių dokumentas**. Šiame dokumente sujungtos pradinės trijų institucijų pozicijos, išdėstytos pirmose trijose skiltyse, ir ketvirta skiltis – **kompromisinis tekstas**, kuris plėtojamas diskusijų metu, dažnai pagal eilutes arba pastraipas. Vykstant deryboms užpildoma vis daugiau ketvirtos skilties. Užbaigtas ir sutartas ketvirtoje skiltyje yra **galutinis kompromisinis tekstas**,



kuris skelbiamas viešai ir turi būti priimtas per oficialią procedūrą, kad jis taptų teisės aktu. Todėl besivystančiame keturių stulpelių dokumente stebima trišalio dialogo pažanga. Iš tikrųjų tai yra visas neoficialaus, bet ryžtingo trišalio derybų proceso „žemėlapis“.

50. Galimybė susipažinti su besivystančiomis keturių skilčių dokumento versijomis leistų visuomenei stebėti, kaip galutinis tekstas atsirado iš skirtingų institucijų pradinių pozicijų. Ombudsmenė, atlikusi patikrinimus, pažymi, kad kiekvienam trišaliam susitikimui paprastai parengiama nauja keturių skilčių dokumento versija. Išnagrinėję šias keturių skilčių dokumentų versijas, piliečiai galėtų suprasti, kur ir kada atstovai pasiekė kompromisą, sutikdami su formuluote, kuri skiriasi nuo jų pradinės pozicijos. Šis dokumentas taip pat leidžia atstovams pristatyti ir paaiškinti savo derybines pozicijas ir laimėjimus. Dokumente bus parodyta, kur pasiekti kompromisai, įskaitant tai, kur rasti visiems naudingi sprendimai.

51. Piliečiams gyvybiškai svarbi atskaitomybės galimybė, kurią suteikia toks „žemėlapis“. Tokių dokumentų paskelbimas suteikia aiškių ir išsamių įžvalgų apie trišalio dialogo procesą ir yra būtina demokratinės atskaitomybės dalis.

52. Ombudsmenas supranta konkrečius ES tarpinstitucinių derybų sistemos iššūkius ir opius aspektus. Tačiau reikia stengtis įveikti šiuos iššūkius, kad piliečiai galėtų veiksmingai naudotis savo demokratinėmis teisėmis.

53. Pagrindinis klausimas yra būtent tai, **kada** turėtų būti aktyviai atskleidžiami keturių stulpelių dokumentai.

54. Galima teigti, kad suinteresuotumas gerai veikiančiomis trišalio dialogo derybomis laikinai nusveria interesą užtikrinti skaidrumą **tol, kol vyksta trišalio dialogo derybos**. Sudėtingose trišalio dialogo derybose (Ombudsmeno nagrinėti dokumentai buvo sudėtingi) vieną iš teisės aktų leidėjų gali padaryti nuolaida dėl vienos projekto dalies, tikėdamasi, kad kitą teisės aktų leidėją vėliau gali padaryti nuolaidų. Tačiau tokios išankstinės nuolaidos gali būti atšauktos arba iš dalies pakeistos atsižvelgiant į vėlesnių derybų rezultatus. Jei tuo metu, kai mainais dar reikia pasiekti apčiuopiamų rezultatų, padarytos nuolaidos nedelsiant paskelbiamos viešai, kyla pavojus, kad tokios nuolaidos, bent jau stebėtojų akyse, taps „akmens“. Visuomenė, kuri galbūt nežino apie subtilias teisėkūros institucijų derybų strategijas dėl tokių nuolaidų, gali būti rimtai suklaidinta. Susidūrę su tokia rizika, dalyviai gali susilaikyti nuo didelių nuolaidų. Taigi ankstyvas informacijos atskleidimas galėtų pakenkti derybų procesui.

55. Užbaigus derybas, visuomenės kontrolė negali turėti tiesioginio **poveikio deryboms**, nors tai gali turėti įtakos paties teisės akto likimui. Visuomenė daugiausia dėmesio skiria galutiniam sutartam tekstui, kuris šiandien jau yra viešai prieinamas prieš priimant. Dalyvaujamąsios demokratijos principas yra toks teisės aktų tikrinimas **prieš juos priimant**.

56. Tačiau visuomenė taip pat turėtų sugebėti suprasti pagrindinius derybų etapus, kuriais siekiama trišalio dialogo kompromiso, **kuo greičiau, kai tik bus užbaigtos derybos, susipažinti su keturių skilčių dokumentais**. Nors trišalio dialogo metu šie dokumentai plėtojami ir jais keičiamasi neoficialiai, keturių skilčių pagrindinio viešojo intereso dokumentai



yra parengti prieš kiekvieną trišalio dialogo posėdį. Šie dokumentai taip pat suteikia naudingos informacijos piliečiams, **norintiems, kad išrinkti atstovai būtų atskaitingi**. Jie taip pat gali būti naudingi mokslininkams ir istorikams, **norintiems geriau suprasti įstatymų leidėjų ketinimus**.

Ombudsmenė siūlo, kad institucijos kuo greičiau po derybų pabaigos aktyviai pateiktų keturių skilčių dokumentus, įskaitant galutinį sutartą tekstą.

Trišalio dialogo pranešimai

57. Visos trys institucijos šiuo metu nerengia **bendro trišalio dialogo protokolo**; atstovai tik parengia savo aiškinamuosius raštus, kad galėtų atsiskaityti savo atitinkamai institucijai. Tokie dokumentai dažnai apima institucijos **derybų strategiją** ir **kritiškai įvertina kitų institucijų pozicijas**. Aktyvus tokios informacijos atskleidimas, priklausomai nuo konkretaus tokių pranešimų turinio, galėtų pakenkti deryboms ir paskatinti dokumentų neturinčias ataskaitas. Taigi Ombudsmenas pripažįsta, kad tokie vidaus pranešimai gali būti nesunkiai **prieinami aktyviai**. Tačiau suinteresuoti piliečiai gali prašyti leisti susipažinti su šiais dokumentais pagal **ES teisės aktą dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais** [18]. Tada institucijos **kiekvienam konkrečiam atveju gali įvertinti, ar** yra kokių nors priežasčių atsisakyti atskleisti informaciją.

58. Tačiau kai kurios vidaus ataskaitos skelbiamos **viešai**, pavyzdžiui, Parlamento komiteto posėdžių protokoluose arba vaizdo įrašuose, taip pat Nuolatinių atstovų komiteto protokoluose. Tokia informacija turėtų būti įtraukta į bet kurią atitinkamą duomenų bazę, siekiant užtikrinti, kad ji būtų lengvai prieinama visiems suinteresuotiems piliečiams.

Ombudsmenas siūlo institucijoms į trilogus apimančias teisėkūros duomenų bazes ir kalendorius įtraukti nuorodas į institucijų viešųjų posėdžių, kuriuose buvo aptartas trišalis dialogas, protokolus ar vaizdo įrašus.

Dalyvių sąrašai

59. Kad galėtų patraukti savo atstovus atsakomybėn, piliečiai turi žinoti, kas yra teisės aktuose dalyvaujantys atstovai. Trišaliuose dialoguose dalyvauja Parlamento, Tarybos ir Komisijos atstovai. Šie Parlamento atstovai yra keletas Parlamento **narių** [19] iš visų frakcijų ir atitinkamo komiteto **pirmininko**; Taryboje – šiuo metu rotacijos tvarka Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės atsakingas **nacionalinis ministras arba vyresnieji nacionaliniai valstybės tarnautojai**, pavyzdžiui, nuolatinis atstovas [20]; o Komisijoje – atsakingas Komisijos **narys** [21] arba kiti **aukšto lygio Komisijos pareigūnai**. Politinius atstovus dažnai remia darbuotojai. Kai kuriais atvejais trilogė gali dalyvauti kelios dešimtys žmonių.

60. Atskaitomybė reikalauja, kad dalyvių, **politiškai atsakingų už** priimtus sprendimus, vardai ir pavardės būtų skelbiami visuomenei. Tai visų pirma parlamentariai, ministrai ir Komisijos



nariai, t. y. **dalyvaujantys politikai**. Tačiau kai kuriuose triloguose institucijoms atstovauja ne politikai, o vyresnieji valstybės tarnautojai. Nors Europos Parlamento nariai visada atstovauja Parlamentui trišaliame susitikime, Tarybai pirmininkaujanti valstybė narė ne visada siunčia atsakingą ministrą, o Komisija ne visada siunčia atsakingą Komisijos narį. Jei politikai suteikia įgaliojimus priimti **sprendimus** vyresniesiems valstybės tarnautojams, jų tapatybė taip pat turėtų būti aktyviai atskleista.

61. Ombudsmenas pažymi, kad prieš trilogus arba po jų dažnai rengiami vadinamieji **techniniai susitikimai**. Tai susitikimai, kuriuose dalyvauja trijų atitinkamų institucijų tarnautojai, turintys su nagrinėjamomis bylomis susijusios patirties. Šiuose techniniuose susitikimuose rengiami organizaciniai planai arba aptariami pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto techniniai klausimai. Ombudsmenė atkreipė dėmesį į tokių susitikimų svarbą siekiant užtikrinti, kad kartais būtų išaiškinti sudėtingi techniniai klausimai. Tačiau tokio techninio susitikimo rezultatus turi patvirtinti politinių sprendimų priėmėjai kitame trišaliame dialoge. Kadangi politinė atsakomybė už tokius „techninius susitikimus“ tenka institucijos politiniams atstovams, gali būti nebūtina aktyviai atskleisti šių valstybės tarnautojų pavardžių.

Ombudsmenas siūlo institucijoms aktyviai skelbti atstovų, kurie yra politiškai atsakingi už trišalio dialogo metu priimtus sprendimus, pvz., susijusių EP narių, atsakingo Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės ministro ir už bylą atsakingo Komisijos nario, sąrašą. Jei įgaliojimai priimti sprendimus perduodami valstybės tarnautojams, jų tapatybė taip pat turėtų būti atskleista aktyviai.

Kiti trišalio dialogo dokumentai

62. Institucijos turėtų kuo anksčiau suteikti piliečiams galimybę tiesiogiai susipažinti su kuo daugiau trišalio dialogo dokumentų. Ombudsmenė mano, kad jos pasiūlymai yra racionalus ir tinkamas **atspirties taškas** aktyviai teikiant piliečiams informaciją, kuri yra itin svarbi veiksmingam jų demokratinį teisių įgyvendinimui pagal Sutartis.

63. Tačiau piliečiai ir tyrėjai taip pat turėtų turėti galimybę gauti **papildomos informacijos apie jiems** ypač svarbius trišalius dialogus. Jie gali teikti **individualius prašymus** institucijoms pagal teisę susipažinti su visuomene [22], o ombudsmenas ragina institucijas suteikti **kuo platesnę galimybę susipažinti** su tokiais dokumentais, kurie iš esmės yra „teisėkūros dokumentai“ [23]. Šie dokumentai gali apimti dokumentus, pateiktus trišalių derybų metu, ir dokumentus, pateiktus per techninius posėdžius prieš trišalio dialogo derybas arba po jų.

Ombudsmenas siūlo, kad institucijos, siekdamos palengvinti prašymus leisti visuomenei susipažinti su dokumentais, kiek įmanoma pateiktų trišalių derybų metu pateiktų dokumentų sąrašus.

64. Tai padidintų trišalio dialogo skaidrumą, nes piliečiai galėtų nustatyti, kokie dokumentai buvo jų atstovų sprendimų pagrindas. Jei ir kai institucijos, gavusios prašymą, suteikia galimybę susipažinti su tokiais papildomais dokumentais, jos taip pat turėtų aktyviai pateikti tokių



dokumentų kopijas internete.

C. Bendra duomenų bazė

65. Naujai sutartame Tarpinstituciniame susitarime [24] numatyta, kad Parlamentas, Taryba ir Komisija turi bendradarbiauti, kad **sukurtų specialią bendrą teisėkūros dokumentų pažangos duomenų bazę**. Ombudsmenas palankiai vertina ir skatina šią iniciatyvą. Kaip parodė jos tyrimas, svarbu, kad informacija apie teisėkūros procesą, įskaitant trilogus, būtų prieinama ne tik, bet ir tai, kad ši informacija **būtų lengvai ir lengvai prieinama piliečiams, pageidautina vienoje platformoje ir naudojantis atvirųjų duomenų galimybėmis**. Piliečiams teikiama daugiau informacijos, nes daugiau dokumentų susiejama su viena platforma – „vieno langelio“ sistema, kuria panaikinama būtinybė atlikti paiešką įvairiose interneto svetainėse ir duomenų bazėse.

66. Trišalių dialogų atveju tokia platforma galėtų apimti trišalio dialogo datas, pradžios trijų institucijų pozicijas, bendras trišalio dialogo darbotvarkes, keturių stulpelių dokumentus, galutinius kompromisinius tekstus, trišalio dialogo pranešimus, kurie buvo paskelbti viešai, susijusių politinių sprendimų priėmėjų sąrašus ir, kiek įmanoma, kitų derybų metu pateiktų dokumentų sąrašą.

Ombudsmenas ragina institucijas dirbti kartu, kad kuo daugiau trišalio dialogo informacijos ir dokumentų būtų viešai prieinama naudojantis lengvai naudojama ir lengvai suprantama bendra duomenų baze.

D. Baigiamosios pastabos

67. Trišaliai dialogai tapo pagrindiniu ES teisėkūros proceso bruožu. Informacija apie trilogus – tai informacija apie tai, kaip galiausiai priimami įstatymai, reglamentuojantys daugiau kaip 500 mln. piliečių gyvenimą. Kad piliečiai galėtų veiksmingai dalyvauti demokratiname Europos Sąjungos gyvenime, patraukdami savo atstovus atsakomybėn ir išreiškdami savo nuomonę, jiems reikia susipažinti su šia informacija. Jei piliečiai suvoks, kad ES teisės aktų priėmimo procesas yra prieinamas ir skaidrus, padidės jų pasitikėjimas ES ir jos institucijomis. Tai susiję su ES teisėkūros teisėtumo esme.

68. Ombudsmenas žino apie labai kruopščius raginimus priimti sprendimus, kurie turi būti priimti siekiant užtikrinti tinkamą skaidrumo ir kitų teisėtų ir svarbių **viešųjų interesų pusiausvyrą**. Ji taip pat žino apie konkrečius iššūkius ir opius aspektus, susijusius su kompromisais dėl pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų. Tačiau ji neabejoja, kad didesnis trišalio dialogo skaidrumas paskatins teisėkūros procesą, kuris būtų atviresnis visoms visuomenės grupėms, būtų gerai informuotas ir galiausiai labiau teisėtas Europos piliečių akyse. Šis tyrimas buvo baigtas ES esant dideliame netikrumui. Nors niekas negali numatyti šio netikrumo padarinių, bet koks žingsnis siekiant padidinti skaidrumą ir taip padidinti ES institucijų teisėtumą gali būti naudingas tik siekiant remti demokratines vertybes, paskelbtas Sutartyse, kuriomis grindžiama ES ir kuriomis grindžiama ES.

69. Ombudsmenė tikisi, kad trys institucijos labai atidžiai svarstys pasiūlymus dėl skaidrumo ir



laikys juos racionali ir subalansuotu indėliu į svarbų ES klausimą. Ji supranta tikrą susirūpinimą, kad dėl didesnio skaidrumo gali būti paradoksalu, nes kai kurie trišaliuose dialoguose dalyvaujantys asmenys gali būti linkę grįžti prie neoficialesnių ir neregistruotų derybų metodų. Tačiau ji tiki, kad tai, ką ji pastebėjo kaip visų trijų institucijų troškimą dėti dar daugiau pastangų siekiant padidinti piliečių pasitikėjimą, visų pirma šiuo metu, užtikrins, kad tai neįvyktų.

Pasiūlymai

Remdamasis tyrimu ombudsmenas pateikia Parlamentui, Tarybai ir Komisijai šiuos pasiūlymus:

- **Ombudsmenas siūlo institucijoms viešai paskelbti trilogų kalendorių, kuriame būtų nurodyti būsimi trišaliai dialogai. Jie taip pat turėtų remtis trišaliais dialogais teisėkūros dokumentų duomenų bazėse.**
- **Ombudsmenė siūlo, kad abi teisėkūros institucijos, prieš pradėdamos trišalio dialogo derybas, aktyviai pateiktų savo pozicijas dėl Komisijos pasiūlymo, neatsižvelgiant į tai, kokių lygmeniu pozicija buvo priimta viduje ir neatsižvelgiant į pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.**
- **Ombudsmenas siūlo institucijoms pateikti bendras santraukas prieš trišalio dialogo susitikimus arba netrukus po jų.**
- **Ombudsmenė siūlo, kad institucijos kuo greičiau po derybų pabaigos aktyviai pateiktų keturių skilčių dokumentus, įskaitant galutinį sutartą tekstą.**
- **Ombudsmenas siūlo institucijoms į teisėkūros duomenų bazes ir tvarkaraščius, susijusius su trišaliais dialogais, įtraukti nuorodas į institucijų viešųjų posėdžių, kuriuose buvo aptartas trišalis dialogas, protokolus ar vaizdo įrašus.**
- **Ombudsmenas siūlo institucijoms aktyviai skelbti atstovų, kurie yra politiškai atsakingi už trišalio dialogo metu priimtus sprendimus, pvz., susijusių EP narių, atsakingo Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės ministro ir už bylą atsakingo Komisijos nario, sąrašą. Jei įgaliojimai priimti sprendimus perduodami valstybės tarnautojams, jų tapatybė taip pat turėtų būti atskleista aktyviai.**
- **Ombudsmenas siūlo, kad institucijos, siekdamos palengvinti prašymus leisti visuomenei susipažinti su dokumentais, kiek įmanoma pateiktų trišalių derybų metu pateiktų dokumentų sąrašus.**
- **Ombudsmenas ragina institucijas dirbti kartu, kad kuo daugiau trišalio dialogo informacijos ir dokumentų būtų viešai prieinama naudojantis lengvai naudojama ir lengvai suprantama bendra duomenų baze.**

Šis sprendimas ir ombudsmeno pasiūlymai bus perduoti Parlamentui, Tarybai ir Komisijai. Ombudsmenė prašo institucijų iki 2016 m. gruodžio 15 d. informuoti ją apie visus veiksmus, kurių jos ėmėsi dėl jos pasiūlymų.

Strasbūras, 2016 07 12

Emily O'Reilly

Europos ombudsmenas



- [1] 2014 m. vasario 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2008/48/EB ir 2013/36/ES bei Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010 (OL L 60, 2014, p. 34).
- [2] 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 536/2014 dėl žmonėms skirtų vaistų klinikinių tyrimų, kuriuo panaikinama Direktyva 2001/20/EB (OL L 158, 2014, p. 1).
- [3] Ombudsmeno atvirus laiškus institucijoms, institucijų atsakymus, Ombudsmeno patikrinimų ataskaitas ir visuomenės pareiškimus, pateiktus atsakant į ombudsmeno viešas konsultacijas, galima rasti čia:
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Nuoroda]
- [4] Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros, OL L 123, 2016, p. 1 (
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG
[Nuoroda]).
- [5] Sprendimas *Švedija ir Turco prieš Tarybą*, sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 punktas.
- [6] Būtent Nyderlandų *Tweede Kamer*, Britų *Bendruomenių Rūmų* ir Lordų *Rūmų*, Prancūzijos *asamblėjos* ir Rumunijos Senato (pateikimai pateikiami adresu
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Nuoroda]).
- [7] Informaciją galima rasti adresu <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>
[Nuoroda]
- [8] Informaciją galima rasti adresu
http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Nuoroda]
- [9] Informaciją galima rasti adresu http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm
[Nuoroda]
- [10] Ombudsmeno viešos konsultacijos parodė, kad tokią nuomonę iš tiesų laikosi daug įvairių subjektų, nesvarbu, ar tai būtų NVO, verslo asociacijos ar piliečiai.
- [11] Daugiau informacijos žr. 2016 m. gegužės 26 d. Ombudsmeno laišką dėl Skaidrumo registro Europos Komisijos pirmininkui, kurį galima rasti adresu
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark>
[Nuoroda]



[12] Informacija pateikiama adresu:

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

[13] Ypač EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html> [Nuoroda]), Parlamento Teisėkūros observatorija (ž) ir [Nuoroda] Tarybos bendro sprendimo procedūra grindžiama duomenų bazė ([Nuoroda]t. y.

[14] 2007 m. birželio 13 d. Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos bendros deklaracijos dėl praktinių bendro sprendimo procedūros taisyklių (EB sutarties 251 straipsnis) 9 punktas (OL C 145, p. 5). (paskelbta adresu:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+> [Nuoroda]).

[15] Komitetai, kurių specializacija – tam tikri Parlamento veiklos aspektai (pavyzdžiui, aplinkos, žemės ūkio, prekybos), kuriems pavesta rengti Parlamento plenarinio posėdžio darbą. Juos sudaro Parlamento nariai ir jie viešai diskutuoja:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html> [Nuoroda]

[16] Komitetas buvo atsakingas už Tarybos darbo organizavimą. Ją sudaro 28 valstybių narių nuolatiniai atstovai (ambasadoriai) arba nuolatinių atstovų pavaduotojai:

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

[17] Pavyzdžiui, visose trijose 13 išnašoje nurodytose duomenų bazėse yra beveik metų spragų, susijusių su Klinikinių tyrimų reglamentu ir Hipotekos kredito direktyva. Šiuo laikotarpiu vyko trišalių dialogų derybos.

[18] 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais, OL L 145, p. 43.

[19] Visas sąrašas skelbiamas: <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html> [Nuoroda]

[20] Daugiau informacijos galima rasti:

<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/> [Nuoroda]

[21] Sąrašą ir vaidmenis galima rasti: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Nuoroda]

[22] Žr. 18 išnašą.

[23] Reglamente 1049/2001 „teisėkūros dokumentai“ vadinami „dokumentais, parengtais arba gautais vykdant teisės aktų, kurie yra teisiškai privalomi valstybėse narėse arba jų atžvilgiu, priėmimo procedūras“.



[24] Žr. 4 išnašą.