

Traducerea acestei pagini a fost generată prin traducere automată [\[Link\]](#). Traducerile automate pot conține erori care pot reduce claritatea și exactitatea; Ombudsmanul nu își asumă răspunderea pentru eventuale discrepanțe. Pentru cele mai fiabile informații și securitate juridică, vă rugăm să consultați versiunea sursă din engleză, linkul de mai sus. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați [politica noastră lingvistică și de traducere \[Link\]](#).

Decizie în ancheta strategică OI/4/2020/TE privind transparența procesului decizional de către Consiliul UE în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19

Decizie

Caz OI/4/2020/TE - **Deschis la** 27/07/2020 - **Decizie din** 24/03/2021 - **Instituția vizată**
Consiliul Uniunii Europene (Nu s-a constatat administrare defectuoasă) |

Ombudsmanul a deschis o „anchetă strategică” din proprie inițiativă pentru a analiza transparența procesului decizional al Consiliului UE în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Tratatul impune instituțiilor UE, inclusiv Consiliului, să funcționeze în mod deschis. În special, acestea solicită Consiliului să se reunească în public atunci când examinează și votează proiecte de acte legislative.

În contextul pandemiei de COVID-19 și al provocărilor legate de restricțiile de călătorie și de reuniuni, Consiliul a trebuit să își adapteze procedurile operaționale și decizionale pentru a asigura continuitatea instituțională. În acest scop, Consiliul a decis să deroge temporar de la regulamentul său de procedură. Pe lângă organizarea reuniunilor virtuale și a altor modificări, Consiliul ia în prezent majoritatea deciziilor prin „procedură scrisă”.

Ombudsmanul a evaluat modul în care, în circumstanțele excepționale ale crizei provocate de pandemia de COVID-19, Consiliul s-a asigurat că și-a respectat obligațiile de a funcționa în mod deschis.

Ombudsmanul a constatat că miniștrii naționali se reunesc prin videoconferință pentru a discuta dosarele legislative și nelegislative care sunt adoptate ulterior prin procedură scrisă. La începutul crizei provocate de pandemia de COVID-19, aceste reuniuni de la distanță nu au avut loc în public și au fost făcute publice foarte puține informații cu privire la acestea. Acest lucru a fost regretabil. Cu toate acestea, începând din iulie 2020, Consiliul și-a schimbat practicile. A început difuzarea pe internet a anumitor reuniuni la distanță ale miniștrilor și a făcut publică documentația relevantă. Ombudsmanul salută această schimbare importantă. Ea sugerează Consiliului să facă publice documente cu privire la toate videoconferințele ministeriale care au



avut loc la începutul crizei provocate de pandemia de COVID-19, în perioada martie-iunie 2020.

Ombudsmanul a constatat, de asemenea, că, la începutul anchetei sale, nu existau informații publice cu privire la modul în care, în absența unor reuniuni cu prezență fizică, grupurile de pregătire ale Consiliului și-au continuat discuțiile cu privire la dosarele legislative și nelegislative. Pe măsură ce criza provocată de pandemia de COVID-19 a continuat, Consiliul a luat măsuri pentru a spori transparența acestor reuniuni la distanță ale funcționarilor publici naționali, în special prin publicarea de ordini de zi înaintea unor astfel de reuniuni. Ombudsmanul salută măsurile luate. Cu toate acestea, ea consideră că s-ar putea face mai mult și face alte trei sugestii de îmbunătățire în acest sens.

Contextul anchetei strategice

1. Consiliul Uniunii Europene coordonează politicile la nivelul UE și adoptă legislația UE, în majoritatea cazurilor împreună cu Parlamentul European. Acesta este compus din miniștri naționali din fiecare stat membru al UE, care se reunesc în diferite formațiuni ale Consiliului, pe baza domeniului de politică. Înainte ca miniștrii naționali să ajungă la o poziție oficială cu privire la proiectele de legi în cadrul reuniunilor Consiliului, discuțiile pregătitoare au loc în cadrul a peste 150 de grupuri de pregătire ale Consiliului [1] Aceste grupuri de pregătire includ Comitetul Reprezentanților Permanenți al Consiliului („Coreper”), format din ambasadori naționali, și așa-numitele „grupuri de lucru”, la care participă funcționari publici naționali.
2. Consiliul, alături de celelalte instituții principale ale UE, decide în prezent cu privire la măsurile de cea mai mare importanță ca răspuns la pandemia de COVID-19. Printre alte măsuri, Consiliul a adoptat un pachet de sprijin de urgență pentru a aborda impactul economic și social al crizei provocate de pandemia de COVID-19, inclusiv instituirea Mecanismului de redresare și reziliență care aduce sprijin în valoare de 672,5 miliarde EUR statelor membre ale UE.
3. În contextul pandemiei de COVID-19 și al provocărilor legate de restricțiile de călătorie și de reuniuni, Consiliul a trebuit să își adapteze procedurile de lucru pentru a asigura continuitatea instituțională. Aceasta a inclus trecerea, printre alte modificări, de la reuniunile în persoană ale miniștrilor și funcționarilor publici de la locurile sale de funcționare la reuniuni virtuale. Consiliul a fost, de asemenea, obligat să își modifice modalitățile de luare a deciziilor.
4. În acest context, la 23 martie 2020, Consiliul a adoptat o decizie [2] prin care a instituit o derogare temporară de la regulamentul său de procedură [3] Această derogare facilitează votarea prin procedură scrisă, permițând astfel Consiliului să ia decizii fără ca miniștrii să fie prezenți fizic la reuniunile Consiliului. Derogarea a fost prelungită de șapte ori din martie 2020 și se aplică în prezent până la 21 mai 2021. [4] Prin urmare, derogarea este în vigoare de mai mult de un an.
5. Transparența este esențială pentru buna funcționare a democrației, deoarece deschide calea



participării publicului și a controlului procesului decizional. Tratatul UE acordă fiecărui cetățean al UE „dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii” și impun ca deciziile UE să fie luate „în mod cât mai deschis și cât mai aproape posibil de cetățean”. [5] Tratatul UE impune în mod specific Consiliului să se reunească în public „atunci când examinează și votează un proiect de act legislativ” [6].

6. În contextul obligațiilor care îi revin în temeiul tratatului, Ombudsmanul a decis să investigheze chestiunea din proprie inițiativă, prin intermediul unei „anchete strategice”. Ancheta strategică a avut ca scop asigurarea faptului că Consiliul, adaptând în același timp modul în care funcționează în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19, menține cele mai înalte standarde de transparență în ceea ce privește procesul său decizional.

Ancheta strategică

7. **Ancheta strategică** a Ombudsmanului s-a axat pe transparența procesului decizional al Consiliului în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19. În special, acesta s-a referit la transparența mecanismelor decizionale instituite în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, precum și la modul în care Consiliul și grupurile sale de pregătire au funcționat în această situație excepțională.

8. La 27 iulie 2020, Ombudsmanul a solicitat [7] să inspecteze dosarele Consiliului referitoare la cinci acte adoptate prin procedură scrisă în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, precum și documentația privind funcționarea a trei „grupuri de lucru” [8] în perioada 1 ianuarie 2020-30 iunie 2020.

9. La 13 noiembrie 2020, echipa de anchetă a Ombudsmanului s-a întâlnit [9] cu reprezentanții Consiliului pentru a inspecta documentele solicitate. Echipa de anchetă a inspectat următoarele fișiere:

- Dosar referitor la adoptarea Regulamentului (UE) 2020/672 al Consiliului din 19 mai 2020 privind instituirea unui instrument european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE) în urma epidemiei de COVID-19;
- Dosar referitor la adoptarea Regulamentului (UE) 2020/696 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 mai 2020 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 privind norma comună pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate având în vedere pandemia de COVID-19;
- Dosar referitor la adoptarea Deciziei (UE) 2020/701 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 mai 2020 privind asistența macrofinanciară pentru extindere și partenerii din vecinătate în contextul pandemiei de COVID-19;
- Dosar referitor la adoptarea Deciziei Consiliului privind cererea de confirmare 6/c/01/20 privind accesul la documentele WK 11963/19 și WK 14081/18; și
- Dosar referitor la adoptarea Deciziei (UE) 2020/789 a Consiliului din 9 iunie 2020 privind reînnoirea Acordului de cooperare științifică și tehnologică dintre Comunitatea Europeană și Guvernul Republicii India.



Echipa de anchetă a examinat, de asemenea, documentația privind funcționarea a trei grupuri de lucru: grupul de lucru pentru aviație, Grupul de lucru pentru informații și Grupul de lucru pentru audiovizual – și au discutat diverse chestiuni ridicate în contextul anchetei.

Evaluarea și constatările Ombudsmanului

1. Transparența modalităților decizionale în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19

10. Regulamentul de procedură al Consiliului prevede ca majoritatea membrilor Consiliului să fie prezenți fizic înainte ca Consiliul să poată vota – așa-numita „cerință de cvorum”. [10] Există, de asemenea, posibilitatea de a adopta decizii prin vot scris. Cu toate acestea, „procedura scrisă ordinară” este prevăzută numai pentru „*chestiuni urgente*”, iar decizia de a o utiliza trebuie luată de Coreper în unanimitate [11].

11. La 23 martie 2020, Consiliul a adoptat Decizia 2020/430, [12], care a introdus o derogare temporară de la regulamentul său de procedură [13]. Scopul este de a permite Consiliului să ia decizii fără ca membrii săi să fie prezenți fizic la reuniunile Consiliului.

12. În cadrul reuniunii cu echipa de anchetă a Ombudsmanului, reprezentanții Consiliului au explicat că Consiliul a adoptat Decizia 2020/430 pe baza unui document pregătit de Secretariatul său General. Documentul, intitulat „*Măsuri excepționale privind continuarea procesului decizional în cadrul Consiliului*” (denumit în continuare „documentul privind opțiunile”), [14] a propus Coreper două opțiuni (și o combinație a acestora) cu privire la modul în care procesul decizional al Consiliului ar putea fi adaptat în contextul excepțional al pandemiei de COVID-19:

1) Prima opțiune prevedea **continuarea reuniunilor formale ale Consiliului**, derogând temporar de la cerința cvorumului prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din Regulamentul de procedură. Această opțiune prevedea că membrii Consiliului care nu au putut participa fizic la o reuniune a Consiliului ar putea participa prin videoconferință. Participarea lor prin videoconferință ar conta pentru a determina dacă s-a întrunit cvorumul. Consiliul ar putea adopta acte în cadrul acestor reuniuni formale.

2) Cea de-a doua opțiune prevedea ca reuniunile la care membrii Consiliului participă prin videoconferință să fie considerate „**reuniuni ministeriale informale**” și niciun act al Consiliului să nu poată fi adoptat în cursul acestor reuniuni. În schimb, voturile ar avea loc prin procedură scrisă, a cărei utilizare ar fi facilitată printr-o derogare temporară de la articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

Consiliul a ales a doua opțiune.

13. Ombudsmanul ia act de faptul că discuțiile politice care au avut loc anterior în cadrul



reuniunilor în persoană au loc în prezent în cadrul „reuniunilor ministeriale informale”.

Rezultatele acestor discuții politice sunt apoi adoptate în mod formal prin procedură scrisă.

Întrucât Consiliul consideră că regulamentul său de procedură nu se aplică acestor reuniuni informale, nu este necesară o ordine de zi oficială a Consiliului. De asemenea, s-a înțeles că articolul 15 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care impune Consiliului să se reunească în mod public atunci când examinează și votează proiecte de acte legislative, nu se aplică acestor reuniuni ministeriale informale.

14. În cazul în care nu s-ar lua măsuri pentru a face publice aceste „reuniuni ministeriale informale” (a se vedea punctele 23-30 de mai jos), discuțiile politice în sine, care au avut loc anterior în cadrul unor reuniuni deschise ale Consiliului, nu ar mai fi publice, astfel cum se prevede în articolele relevante din tratat privind transparența reuniunilor Consiliului.

15. În schimb, prima opțiune propusă de Secretariatul General al Consiliului implică faptul că reuniunile de la distanță vor fi considerate reuniuni formale ale Consiliului, cărora li s-ar fi aplicat pe deplin Regulamentul de procedură al Consiliului. Cu această opțiune, nu ar fi existat nicio incertitudine cu privire la respectarea deplină a articolului 15 alineatul (2) TFUE.

16. Ombudsmanul ia act, de asemenea, de faptul că documentul de opțiuni pregătit de Secretariatul General al Consiliului nu a fost inițial făcut public, ci a fost desemnat ca document de acces restricționat (și având în vedere marcajul „LIMITE”). [15] Doar câteva luni mai târziu, la 14 octombrie 2020 și în urma unei cereri de acces public la documente (în temeiul Regulamentului 1049/2001) [16], a fost publicat. În cadrul schimbului cu echipa de anchetă a Ombudsmanului, Consiliul a subliniat că Regulamentul său de procedură nu este, în temeiul tratatelor, un act legislativ. Ca atare, o decizie de derogare de la Regulamentul de procedură nu este supusă aceluiași standarde de transparență ca actele adoptate prin intermediul unei proceduri legislative. Prin urmare, nu a existat nicio cerință de publicare proactivă a documentului privind opțiunile.

17. Ombudsmanul nu este convins de acest argument. Tratatul UE impune ca **toate** deciziile UE să fie luate într-un mod cât mai deschis și cât mai aproape posibil de cetățean. [17] În plus, **toate** documentele care intră sub incidența definiției unui „document” din Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documente [18], indiferent dacă sunt de natură legislativă sau nelegislativă, trebuie să fie direct accesibile „în măsura posibilului” [19]. Accesul la documente poate fi restricționat numai în cazul în care se aplică una sau mai multe dintre excepțiile prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001.

18. Consiliul nu a oferit nicio explicație cu privire la modul în care publicarea proactivă a documentului privind opțiunile ar fi riscat să submineze unul sau mai multe dintre interesele protejate de excepțiile prevăzute în Regulamentul 1049/2001. Ombudsmanul ia act, de asemenea, de faptul că Consiliul a publicat documentul în urma unei cereri de acces public la documente, ceea ce înseamnă că nu a considerat că nu se aplică nicio excepție la momentul solicitării.

19. Documentul privind opțiunile a pregătit terenul și a definit opțiunile disponibile pentru ca



Consiliul să ia o decizie cu privire la modul în care ar funcționa în circumstanțele excepționale impuse de pandemia de COVID-19. Decizia 2020/430 a Consiliului stabilește, în esență, modul în care Consiliul decide cu privire la dosarele legislative și nelegislative, cu implicații importante pentru transparența procesului său decizional, astfel cum se prevede mai sus. Transparența considerațiilor și a opțiunilor Consiliului în luarea acestei decizii de anvergură, permițând astfel cetățenilor UE să examineze aceste considerente și opțiuni, ar fi fost un element important în asigurarea încrederii publice și a legitimității procesului decizional al Consiliului în timpul crizei.

20. Având în vedere cele de mai sus, Ombudsmanul consideră că Consiliul ar fi trebuit să publice documentul privind opțiunile în martie 2020, împreună cu Decizia 2020/430 a Consiliului. Cu toate acestea, întrucât Consiliul a divulgat documentul de atunci, Ombudsmanul nu consideră util să emită o recomandare formală în această etapă.

2. Transparența modului de funcționare a Consiliului și a grupurilor sale de pregătire

21. Atunci când Ombudsmanul și-a deschis ancheta în iulie 2020, au existat puține informații disponibile public cu privire la „reuniunile ministeriale informale” sau cu privire la modul în care grupurile de pregătire ale Consiliului își continuau discuțiile în absența unor reuniuni cu prezență fizică.

22. Prin urmare, Ombudsmanul a încercat să evalueze transparența reuniunilor ministeriale informale și a reuniunilor la distanță ale grupurilor de pregătire în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19.

2.1 Transparența videoconferințelor ministeriale informale

23. În schimbul său cu echipa de anchetă a Ombudsmanului, Consiliul a explicat că modul în care sunt organizate videoconferințele ministeriale informale a evoluat de-a lungul timpului.

24. La începutul pandemiei, în perioada martie-iunie 2020, au fost făcute publice puține informații cu privire la aceste reuniuni informale și nu în mod consecvent. După cum s-a menționat mai sus, nu a existat nicio cerință de a publica ordini de zi sau documente conexe. Reuniunile nu au fost transmise în direct pe internet și nici nu au apărut în mod consecvent în calendarul reuniunilor Consiliului.

25. Cu toate acestea, în cursul primelor luni, Consiliul a luat decizii ample. De exemplu, aceasta a decis:

- instituirea unui program european de finanțare, „sprijinul temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență” („instrumentul SURE”), pentru a răspunde crizei provocate de pandemia de COVID-19;
- norme comune pentru operarea serviciilor aeriene în contextul pandemiei de COVID-19; și
- asistență macrofinanciară acordată țărilor candidate la aderarea la UE și țărilor din



„vecinătatea” UE în contextul pandemiei de COVID-19.

Deși există o înregistrare a unei videoconferințe ministeriale informale din 7-9 aprilie 2020, în cadrul căreia a fost discutată propunerea SURE, [21] această videoconferință nu a fost transmisă în direct pe internet și nu există nicio înregistrare disponibilă publicului. Echipa de anchetă a Ombudsmanului nu a putut găsi nicio înregistrare a videoconferințelor ministeriale informale în calendarul reuniunilor Consiliului, în cadrul cărora celelalte două dosare legislative sus-menționate ar fi putut fi discutate.

26. Ombudsmanul consideră regretabil informațiile foarte limitate disponibile cu privire la reuniunile ministeriale informale din martie-iunie 2020. Ea ia act de faptul că, având în vedere natura acestor reuniuni ministeriale informale, practica inițială a Consiliului nu a fost în conformitate cu cerința tratatului ca Consiliul să se întâlnească în public atunci când examinează și votează proiectele de acte legislative. Importanța menținerii standardelor înalte de transparență ale instituțiilor UE – nu în pofida crizei, ci tocmai din cauza crizei – a fost deja subliniată de Ombudsman în scrisoarea sa adresată președintelui Consiliului European din aprilie 2020.

27. Cu toate acestea, Ombudsmanul înțelege că situația s-a schimbat la 3 iulie 2020, când Consiliul a aprobat un document intitulat „*Modalități privind convocarea, pregătirea și organizarea videoconferințelor informale ale miniștrilor în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19*”. [23] Deși documentul reiterează că niciun act al Consiliului nu poate fi adoptat în cursul reuniunilor informale și că Regulamentul de procedură al Consiliului nu se aplică în mod oficial acestor reuniuni, acesta a stabilit că „*în măsura în care este posibil, Regulamentul de procedură al Consiliului ar trebui să fie respectat mutatis mutandis atunci când convoacă, pregătește și organizează videoconferințe informale ale miniștrilor*”.

28. În conformitate cu acest angajament, documentul prevede că ordinele de zi ale reuniunilor ministeriale informale ar trebui să fie puse la dispoziția publicului. [25] În plus, Secretariatul General al Consiliului ar trebui să transmită pe internet reuniuni ministeriale informale atunci când au loc discuții cu privire la acte legislative sau la alte puncte în care deliberările ar trebui să aibă loc în public în sensul articolului 8 din Regulamentul de procedură al Consiliului. [26] În plus, o listă a participanților, [27] înregistrări (dacă sunt disponibile) și documente conexe ar trebui să fie publicate pe un site internet dedicat.

29. Echipa de anchetă a Ombudsmanului a examinat documentația pusă la dispoziția publicului pentru toate reuniunile ministeriale informale din perioada octombrie-decembrie 2020. Aceasta a constatat că, deși documentația necesară este publicată pentru majoritatea acestor reuniuni, nu sunt disponibile ordine de zi pentru unele videoconferințe ministeriale informale. [28] Acest lucru înseamnă că Ombudsmanul nu a putut evalua întotdeauna dacă aceste reuniuni ar fi trebuit transmise în direct pe internet, în conformitate cu articolele 7 și 8 din Regulamentul de procedură al Consiliului.

30. Ombudsmanul salută faptul că, în iulie 2020, Consiliul a modificat modul în care sunt organizate reuniuni ministeriale informale, pentru a se asigura că acestea fac obiectul aceluiași



standarde de transparență sau cel puțin comparabile cu cele aplicabile reuniunilor formale ale Consiliului. Ombudsmanul are încredere că Consiliul aderă la standardele pe care și le-a stabilit și că va transmite în mod constant pe internet [29] și va publica documentația necesară privind reuniunile ministeriale la distanță, atât timp cât aceste acorduri de reuniune rămân în vigoare din cauza pandemiei. Ea sugerează, de asemenea, Consiliului să facă publice documentele relevante, inclusiv o evidență în calendarul reuniunilor Consiliului, a tuturor reuniunilor ministeriale informale care au avut loc la începutul crizei provocate de pandemia de COVID-19, în perioada martie-iunie 2020.

2.2 Transparența reuniunilor de la distanță ale grupurilor de pregătire ale Consiliului

31. Deși Coreper a continuat să organizeze reuniuni în persoană pe tot parcursul crizei, grupurile de lucru ale Consiliului au încetat să organizeze reuniuni în persoană, cu excepția unor circumstanțe excepționale. În cadrul reuniunii cu echipa de anchetă a Ombudsmanului, reprezentanții Consiliului au explicat că acordurile de lucru privind COVID-19 variază de la un grup de lucru la altul. În cazuri rare, au loc întâlniri în persoană. Există, de asemenea, video și teleconferințe informale.

32. Ombudsmanul a evaluat măsura în care grupurile de lucru s-au deturnat de la practicile lor obișnuite de înregistrare a discuțiilor, având în vedere condițiile speciale impuse de pandemia de COVID-19. În acest scop, Ombudsmanul a examinat documentația disponibilă privind cinci dosare ale Consiliului și activitatea mai multor grupuri de lucru.

Ordinile de zi ale videoconferințelor și teleconferințelor informale ale grupurilor de lucru

33. În mod normal, grupurile de lucru publică ordinele de zi înainte de reuniunile în persoană sub forma unui document de comunicare, care poate fi accesat prin intermediul calendarului reuniunilor Consiliului și este înscris în registrul public de documente al Consiliului.

34. Reprezentanții Consiliului au explicat că, la începutul crizei provocate de pandemia de COVID-19, grupurile de lucru au fost însărcinate să nu publice ordinea de zi a videoconferințelor informale sau a teleconferințelor sub formă de documente ale MC. În schimb, în cazul în care o ordine de zi a fost comunicată video sau teleconferinței informale, aceasta a fost distribuită direct membrilor grupului de lucru prin e-mail sau sub forma unui document WK (de lucru).

35. Documentele WK nu figurează automat în registrul public al Consiliului la momentul redactării lor. În schimb, Secretariatul General al Consiliului publică o dată la câteva luni și, pentru fiecare grup de lucru, un document ST (standard) în registrul public, care conține o listă a documentelor WK care au fost distribuite de Secretariatul General grupului de lucru specific în perioada de timp relevantă. Prin urmare, documentele WK nu sunt înscrise separat în registrul public al documentelor și sunt puse la dispoziție numai cu o anumită întârziere. Ombudsmanul a criticat deja această practică în ancheta sa strategică anterioară privind transparența procesului legislativ al Consiliului [30] și a sugerat Consiliului să includă în registrul său public toate tipurile



de documente la momentul emiterii lor, indiferent de denumirea acestora și dacă este posibil să se acceseze documentul (sau părți ale acestuia) sau nu.

36. Înregistrarea ordinii de zi ca documente WK, la începutul crizei provocate de pandemia de COVID-19, a însemnat că aceste agende nu au fost puse la dispoziția publicului înainte de videoconferința informală sau teleconferința grupului de lucru.

37. Grupurile de lucru au solicitat grupurilor de lucru să înregistreze ordinele de zi ale videoconferințelor informale ca documente ale CM numai atunci când a devenit clar că situația de criză va continua. Ombudsmanul salută această schimbare importantă, deoarece permite publicului să știe în prealabil ce puncte și dosare urmează să fie discutate de grupurile de lucru în cadrul reuniunilor de la distanță.

Înregistrări ale discuțiilor din cadrul videoconferințelor și teleconferințelor informale ale grupurilor de lucru

38. Ombudsmanul înțelege că există practici diferite în cadrul grupurilor de lucru cu privire la documentele care trebuie prezentate și la informațiile care trebuie incluse în acestea. Grupurile de lucru elaborează diferite tipuri de documente pentru a înregistra progresele și rezultatele negocierilor în cadrul grupurilor de pregătire.

39. Deja în ancheta sa strategică anterioară privind transparența procesului legislativ al Consiliului [31], Ombudsmanul a subliniat că, întrucât grupurile de pregătire ale Consiliului nu se reunesc în public, cetățenii își pot exercita dreptul democratic de a-și urmări discuțiile numai accesând evidențele acestora. Deși poate fi necesar un anumit grad de flexibilitate în elaborarea documentelor pentru a ține seama de diferitele tipuri de grupuri de pregătire și de varietatea subiectelor discutate, diferitele practici de redactare ar trebui să fie justificate numai prin natura dosarului și prin particularitățile discuțiilor pregătitoare aferente. Cu toate acestea, în ancheta sa anterioară, ea a constatat o divergență în ceea ce privește practicile care nu erau legate doar de natura dosarelor specifice, ci și de practicile administrative diferite ale diferitelor departamente ale Secretariatului General al Consiliului. Prin urmare, la încheierea acestei anchete anterioare, Ombudsmanul a sugerat Consiliului să adopte orientări cu privire la tipurile de documente care sunt elaborate în contextul procedurilor legislative în cadrul grupurilor de pregătire, precum și cu privire la informațiile care trebuie incluse în documentele respective.

40. În contextul pandemiei de COVID-19, multe grupuri de lucru au trebuit să își adapteze modul de funcționare. Ombudsmanul și-a evaluat practicile adaptate pe baza mai multor exemple, inclusiv Grupul de lucru pentru aviație, Grupul de lucru pentru audiovizual și Grupul de lucru al consilierilor financiari.

Grupul de lucru pentru aviație

În condiții normale, Grupul de lucru pentru aviație se reunește în persoană, iar reprezentanții statelor membre își exprimă oral opiniile cu privire la dosarele în discuție. În mod normal, nu există procese-verbale ale reuniunilor sale.



În timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, statele membre își transmit punctele de vedere și în scris, iar aceste opinii sunt compilate în documentele WK. Consiliul a luat act de faptul că aceste observații scrise pot fi găsite în registrul său public. Cu toate acestea, întrucât sunt înregistrate sub formă de documente WK, acestea nu au o înscriere separată în registru și sunt puse la dispoziție numai cu o anumită întârziere (a se vedea punctul 35 de mai sus).

Consiliul a luat act de faptul că practica observațiilor scrise nu este nouă și a existat înainte de COVID-19. Cu toate acestea, acesta a fost utilizat pe scară mai largă în timpul crizei, deoarece videoconferințele informale ale grupului de lucru sunt considerate greoaie și dificil de organizat, cu probleme tehnice care împiedică progresul. Consiliul a luat act de faptul că utilizarea pe scară mai largă a observațiilor scrise a condus la o creștere a numărului de documente emise de grupul de lucru.

Consiliul a explicat, de asemenea, că nu există o procedură formală standardizată pentru ca statele membre să prezinte observații scrise. Trimiterile pot avea diferite formate, inclusiv trimiterea de e-mailuri sau documente cu tabele, documente cu comentarii sau o listă de comentarii. Având în vedere aceste diferențe și diferitele etape în care pot fi colectate observațiile, este dificil de prevăzut modul în care membrii acestui grup de lucru ar putea fi obligați să prezinte observații într-un anumit format. S-a remarcat faptul că observațiile scrise oficializează o poziție, ceea ce poate duce la o mai mică flexibilitate în cursul negocierilor.

Grupul de lucru pentru audiovizual

În condiții normale, atunci când grupul de lucru pentru audiovizual examinează un dosar, acesta emite mai întâi un text pregătit împreună cu Președinția, care este desemnat document ST. În unele cazuri, Comisia solicită observații scrise din partea statelor membre. Cu toate acestea, în general, are loc o reuniune în persoană în cursul căreia pozițiile statelor membre sunt exprimate oral. Nu există procese-verbale ale reuniunilor grupului de lucru.

În contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19, grupul de lucru a adaptat modul său de funcționare, trecând la consultări scrise cu statele membre. Întâlnirile în persoană nu mai au loc. Consultările scrise sunt înregistrate ca documente WK.

Grupul de lucru al consilierilor financiari

Grupul de lucru al consilierilor financiari a continuat să se întâlnească personal în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Prin urmare, nu s-a produs aproape nicio modificare a modalităților de lucru. Nu există înregistrări ale reuniunilor în persoană, ceea ce nu este specific situației COVID-19.

Grupul de lucru a fost responsabil, printre altele, de discuțiile pregătitoare referitoare la Regulamentul (UE) 2020/672 al Consiliului din 19 mai 2020 privind instituirea instrumentului SURE și la Decizia (UE) 2020/701 a Consiliului din 25 mai 2020 privind acordarea de asistență macrofinanciară partenerilor din domeniul extinderii și vecinătății în contextul pandemiei de



COVID-19 .

Consiliul a explicat că adoptarea Deciziei 2020/701 a Consiliului a fost considerată urgentă în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Acesta a fost negociat cu Parlamentul European într-un ritm foarte rapid și informal, pentru a limita timpul alocat amendamentelor. Prin urmare, negocierile cu Parlamentul au fost chiar mai informale decât în timpul negocierilor standard „trilog”. Aceste negocieri informale au implicat apeluri telefonice pentru a se asigura că legiuitorii sunt de acord cu privire la conținut, pentru a se asigura că procedura legislativă nu va fi amânată. Nu există nicio înregistrare a acestor schimburi informale cu reprezentanți ai Parlamentului.

41. Pe baza dosarelor Consiliului inspectate, Ombudsmanul înțelege că grupurile de lucru, care nu se mai întâlnesc în persoană în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, și-au continuat activitatea prin consultări scrise ale membrilor grupului de lucru, eventual în combinație cu videoconferințe informale.

42. Faptul că delegațiile statelor membre își prezintă contribuțiile în scris pare să fi mărit documentația disponibilă cu privire la discuțiile grupurilor de lucru, cel puțin pentru acele grupuri de lucru care, în mod normal, nu redactează procese-verbale ale reuniunilor lor în persoană. Ombudsmanul salută această disponibilitate sporită a documentației privind negocierile și încurajează Consiliul să mențină practica comentariilor scrise, înainte sau după reuniunile grupului de lucru, inclusiv dincolo de contextul pandemiei de COVID-19.

43. Cu toate acestea, Ombudsmanul ia act de faptul că consultările scrise sunt înregistrate în mod sistematic ca documente WK. Aceasta înseamnă că aceste documente, astfel cum s-a menționat mai sus la punctul 35, nu au nicio înregistrare separată în registrul public al documentelor al Consiliului. Publicul devine conștient de existența lor numai atunci când acestea sunt compilate într-un document ST care este publicat o dată la câteva luni. Ombudsmanul este preocupat de această utilizare sporită a documentelor WK, deoarece reduce transparența discuțiilor grupurilor de lucru. Prin urmare, ea își reiterează sugestia din ancheta sa anterioară ca Consiliul să includă în registrul său public toate tipurile de documente la momentul emiterii lor, indiferent de denumirea acestora și de posibilitatea de a accesa documentul (sau părți ale acestuia) sau nu.

44. În cadrul schimbului Ombudsmanului cu Consiliul, a devenit clar, de asemenea, că Secretariatul General al Consiliului a emis instrucțiuni grupurilor de lucru în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, de exemplu, cu privire la modul de elaborare a ordinii de zi sau de desfășurare și de înregistrare a consultărilor scrise. În special, reprezentanții Consiliului au afirmat că, pentru a asista personalul Secretariatului General în punerea în aplicare a Deciziei 2020/430 a Consiliului și pentru a organiza activitatea grupurilor de pregătire ale Consiliului și ale Consiliului, au fost oferite orientări interne ca „instrument de gestionare administrativă”. Ombudsmanul ia act de faptul că aceste orientări nu au fost puse la dispoziția publicului. Acest lucru este regretabil, deoarece ar contribui în mod clar la o mai bună înțelegere publică a modului în care Consiliul și grupurile sale de pregătire lucrează în circumstanțele excepționale, dar continue ale crizei provocate de pandemia de COVID-19. Ombudsmanul va



face o sugestie în acest sens.

Concluzie

Pe baza anchetei, Ombudsmanul încheie acest caz cu următoarea concluzie:

În primele patru luni ale crizei provocate de pandemia de COVID-19, reuniunile ministeriale de la distanță nu au respectat aceleași standarde de transparență ca și reuniunile Consiliului în persoană. Cu toate acestea, de atunci, prin difuzarea pe internet a anumitor „reuniuni ministeriale informale” și prin publicarea documentației relevante referitoare la aceste reuniuni, reuniunile ministeriale ale Consiliului din timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19 îndeplinesc în prezent *de facto* standardele și obligațiile aplicabile în materie de transparență.

Consiliul ar fi trebuit să publice documentul intitulat „Măsuri excepționale privind continuarea procesului decizional în cadrul Consiliului” la momentul adoptării deciziei de derogare de la regulamentul său de procedură (Decizia 2020/430 a Consiliului). Cu toate acestea, întrucât Consiliul a publicat documentul între timp, Ombudsmanul nu vede beneficiul emiterii unei recomandări oficiale în această etapă.

Sugestii de îmbunătățire

- 1. Consiliul ar trebui să facă publică documentația relevantă, inclusiv o consemnare în calendarul său de reuniuni, a tuturor „reuniunilor ministeriale informale” care au avut loc în perioada martie-iunie 2020.**
- 2. Consiliul ar trebui să mențină utilizarea pe scară mai largă a observațiilor scrise, înainte sau după reuniunile grupului de lucru, inclusiv dincolo de contextul pandemiei de COVID-19, deoarece acest lucru a condus la o mai bună documentare a discuțiilor grupurilor de lucru.**
- 3. Consiliul ar trebui să includă în registrul său public toate tipurile de documente la momentul emiterii lor, indiferent de denumirea acestora și de posibilitatea de a accesa documentul (sau părți ale acestuia) sau nu.**
- 4. Consiliul ar trebui să facă publice orientările interne emise de Secretariatul său General cu privire la organizarea lucrărilor Consiliului și ale grupurilor sale de pregătire în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19.**

Emily O'Reilly Ombudsmanul European



Strasbourg, 24/03/2021

[1] O listă a grupurilor de pregătire ale Consiliului, actualizată în 2021, este disponibilă la adresa: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf> [Link]

[2] Decizia (UE) 2020/430 a Consiliului din 23 martie 2020 privind o derogare temporară de la Regulamentul de procedură al Consiliului având în vedere dificultățile de călătorie cauzate în Uniune de pandemia de COVID-19, disponibilă la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Link]

[3] Articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului prevede în partea sa relevantă: „ *Actele Consiliului privind o chestiune urgentă pot fi adoptate prin vot scris în cazul în care Consiliul sau Coreperul decide în unanimitate să utilizeze această procedură. În circumstanțe speciale, președintele poate propune, de asemenea, utilizarea acestei proceduri; într-un astfel de caz, se pot utiliza voturi scrise în cazul în care toți membrii Consiliului sunt de acord cu această procedură* ”.

[4] Decizia (UE) 2021/454 a Consiliului din 12 martie 2021 de prelungire în continuare a derogării temporare de la Regulamentul de procedură al Consiliului introduse prin Decizia (UE) 2020/430, având în vedere dificultățile de călătorie cauzate în Uniune de pandemia de COVID-19, disponibilă la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Link].

[5] Articolul 1 și articolul 10 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

[6] Articolul 15 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea UE (TFUE).

[7] Scrisoarea de deschidere a anchetei este disponibilă aici: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753> [Link]

[8] Grupurile de lucru ale Consiliului reunesc funcționari care reprezintă administrațiile naționale ale celor 27 de state membre și abordează subiecte specifice. Acestea sunt prezidate de delegatul țării care deține președinția prin rotație a Consiliului pe 6 luni. Mai multe informații cu privire la grupurile de pregătire ale Consiliului: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Link].

[9] Raportul privind reuniunea de inspecție a echipei de anchetă a Ombudsmanului European cu Consiliul este disponibil la adresa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Link]

[10] Articolul 11 alineatul (4) din Regulamentul de procedură al Consiliului.

[11] Articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului



[12] Decizia (UE) 2020/430 a Consiliului din 23 martie 2020 privind o derogare temporară de la Regulamentul de procedură al Consiliului având în vedere dificultățile de călătorie cauzate în Uniune de pandemia de COVID-19, disponibilă la adresa:

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

[13] Articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului prevede în partea sa relevantă: „*Actele Consiliului privind o chestiune urgentă pot fi adoptate prin vot scris în cazul în care Consiliul sau Coreperul decide în unanimitate să utilizeze această procedură. În circumstanțe speciale, președintele poate propune, de asemenea, utilizarea acestei proceduri; într-un astfel de caz, se pot utiliza voturi scrise în cazul în care toți membrii Consiliului sunt de acord cu această procedură*”.

[14] Disponibil aici: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf> [Link]

[15] Este de așteptat ca destinatarii documentelor marcate cu „LIMITE” să se asigure că aceste documente rămân interne Consiliului. Consiliul nu face astfel de documente direct accesibile pe site-ul său internet.

[16] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link]

[17] Articolul 1 și articolul 10 alineatul (3) TUE.

[18] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link]

[19] Articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul 1049/2001.

[20] Articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.

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

[22] Scrisoarea Ombudsmanului European adresată președintelui Consiliului European privind transparența răspunsului UE la criza provocată de pandemia de COVID-19, 20 aprilie 2020, disponibilă la adresa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Link]

[23] Disponibil aici: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf> [Link]

[24] Pagina 2.



[25] Punctul 6.

[26] Punctul 7.

[27] Punctul 8.

[28] Nu este disponibilă nicio ordine de zi pentru următoarele reuniuni la distanță:
Videoconferința miniștrilor economiei și finanțelor din 6 octombrie 2020; Videoconferința miniștrilor ocupării forței de muncă și politici sociale din 13 octombrie 2020; Videoconferința miniștrilor sănătății din 30 octombrie 2020; Videoconferința miniștrilor comerțului din 9 noiembrie 2020; Videoconferința informală a miniștrilor afacerilor externe din 19 noiembrie 2020; Videoconferința miniștrilor apărării din 20 noiembrie 2020; Videoconferința miniștrilor dezvoltării din 23 noiembrie 2020; Videoconferința informală a miniștrilor energiei din 14 decembrie 2020.

[29] În conformitate cu articolele 7 și 8 din Regulamentul de procedură al Consiliului.

[30] Anchetă din proprie inițiativă OI/2/2017/TE privind transparența procesului decizional legislativ în cadrul Consiliului UE. Toate documentele legate de anchetă sunt disponibile aici: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Link]

[31] OI/2/2017/TE.