

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 \[Link\]](#).

Decizia Ombudsmanului European de stabilire a propunerilor în urma anchetei sale strategice OI/8/2015/JAS privind transparența trilogurilor

Decizie

Caz OI/8/2015/JAS - **Deschis la** 26/05/2015 - **Decizie din** 12/07/2016 - **Instituțiile vizate** Parlamentul European (Nu se justifică investigații suplimentare) | Consiliul Uniunii Europene (Nu se justifică investigații suplimentare) | Comisia Europeană (Nu se justifică investigații suplimentare) |

Această anchetă strategică se referă la transparența unei părți informale importante a procesului legislativ al UE, și anume transparența „**trilogurilor**”.

Cele două organisme legislative ale UE, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, adoptă acte legislative în urma unei propuneri a Comisiei Europene. În cursul acestui proces, ambii colegiitori, asistați de Comisie, negociază adesea în așa-numitele **triloguri**, care sunt **reuniuni informale** între reprezentanții celor trei instituții implicate. În timpul unui trilog, Parlamentul și Consiliul încearcă să convină asupra unui text comun, bazat pe pozițiile lor inițiale, care este apoi votat în conformitate cu procedura legislativă formală. Trilogurile s-au dovedit a fi foarte eficiente în ceea ce privește încheierea unor astfel de acorduri, iar majoritatea actelor legislative sunt acum adoptate în acest fel.

Uniunea Europeană este o **democrație reprezentativă**, în care cetățenii au dreptul de a-și trage la **răspundere** reprezentanții pentru alegerile politice făcute în numele lor. Cetățenii au, de asemenea, dreptul de a **participa la** procesul democratic al UE. Transparența trilogurilor este un element-cheie în asigurarea eficacității acestor drepturi și în legitimarea legislației UE. Curtea de Justiție a UE a declarat că capacitatea cetățenilor UE de a afla considerațiile care stau la baza acțiunii legislative este o condiție prealabilă pentru exercitarea efectivă a drepturilor lor democratice.

Deși procesul legislativ al UE în general este destul de transparent, inclusiv în comparație cu multe state membre, această parte a procesului a generat preocupări cu privire la echilibrul



dintre eficiența procesului trilogului și transparența acestuia.

În acest context, Ombudsmanul European a deschis o **anchetă strategică**. Ea a examinat ce informații și documente ar trebui puse în **mod proactiv la dispoziția publicului și în ce moment, astfel încât cetățenii să își** poată exercita drepturile.

Transparența trilogului este un element esențial al legitimității legislative a UE. Cetățenii trebuie să fie în măsură să controleze performanța reprezentanților lor în cursul acestei părți-cheie a procesului legislativ. Cetățenii au, de asemenea, nevoie de informații cu privire la subiectele discutate în cadrul trilogurilor pentru a putea participa efectiv la procesul legislativ.

Ombudsmanul salută progresele înregistrate până în prezent în ceea ce privește îmbunătățirea transparenței trilogurilor; cu toate acestea, ea propune ca cele trei instituții să pună la dispoziția publicului următoarele documente și informații: **Datele trilogului**, **pozițiile inițiale** ale celor trei instituții, **ordinile** de zi generale ale trilogului, **documentele „pe patru coloane”**, **textele finale de compromis**, **notele** trilogului care au fost făcute publice, **listele factorilor de decizie politică implicați** și, în măsura posibilului, o **listă a altor documente depuse** în timpul negocierilor. Toate acestea ar trebui să fie puse la dispoziție într-o bază de **date comună** ușor de utilizat și ușor de înțeles. Deși unele documente ar putea fi puse la dispoziție în timp ce negocierile din cadrul trilogului sunt în **curs**, instituțiile ar putea considera că este necesar, în interesul public, să ofere acces public proactiv la anumite tipuri de documente numai **după încheierea negocierilor**.

Rezumat

Această anchetă strategică se referă la transparența unei părți informale importante a procesului legislativ al UE, și anume transparența „trilogurilor”.

*Cele două organisme legislative ale UE, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, adoptă acte legislative în urma unei propuneri a Comisiei Europene. În cursul acestui proces, ambii colegiuitori, asistați de Comisie, negociază adesea în așa-numitele **triloguri**, care sunt **reuniuni informale** între reprezentanții celor trei instituții implicate. În timpul unui trilog, Parlamentul și Consiliul încearcă să convină asupra unui text comun, bazat pe pozițiile lor inițiale, care este apoi votat în conformitate cu procedura legislativă formală. Trilogurile s-au dovedit a fi foarte eficiente în ceea ce privește încheierea unor astfel de acorduri, iar majoritatea actelor legislative sunt acum adoptate în acest fel.*

Uniunea Europeană este o **democrație reprezentativă**, în care cetățenii au dreptul de a-și trage la **răspundere** reprezentanții pentru alegerile politice făcute în numele lor. Cetățenii au, de asemenea, dreptul de a **participa la** procesul democratic al UE. Transparența trilogurilor este un element-cheie în asigurarea eficacității acestor drepturi și în legitimarea legislației UE. Curtea de Justiție a UE a declarat că capacitatea cetățenilor UE de a afla considerațiile care stau la baza acțiunii legislative este o condiție prealabilă pentru exercitarea efectivă a drepturilor lor



democratice.

Deși procesul legislativ al UE în general este destul de transparent, inclusiv în comparație cu multe state membre, această parte a procesului a generat preocupări cu privire la echilibrul dintre eficiența procesului trilogului și transparența acestuia.

*În acest context, Ombudsmanul European a deschis o **anchetă strategică**. Ea a examinat ce informații și documente ar trebui puse în **mod proactiv la dispoziția publicului și în ce moment, astfel încât cetățenii să își poată exercita drepturile.***

Transparența trilogului este un element esențial al legitimității legislative a UE. Cetățenii trebuie să fie în măsură să controleze performanța reprezentanților lor în cursul acestei părți-cheie a procesului legislativ. Cetățenii au, de asemenea, nevoie de informații cu privire la subiectele discutate în cadrul trilogurilor pentru a putea participa efectiv la procesul legislativ.

*Ombudsmanul salută progresele înregistrate până în prezent în ceea ce privește îmbunătățirea transparenței trilogurilor; cu toate acestea, ea propune ca cele trei instituții să pună la dispoziția publicului următoarele documente și informații: **Datele trilogului**, **pozițiile inițiale** ale celor trei instituții, **ordinile de zi generale ale trilogului**, **documentele „pe patru coloane”**, **textele finale de compromis**, **notele trilogului care au fost făcute publice**, **listele factorilor de decizie politică implicați** și, în măsura posibilului, o **listă a altor documente depuse** în timpul negocierilor. Toate acestea ar trebui să fie puse la dispoziție într-o bază de **date comună** ușor de utilizat și ușor de înțeles. Deși unele documente ar putea fi puse la dispoziție în timp ce negocierile din cadrul trilogului sunt în **curs**, instituțiile ar putea considera că este necesar, în interesul public, să ofere acces public proactiv la anumite tipuri de documente numai **după încheierea negocierilor**.*

Contextul

1. Această anchetă strategică se referă la transparența „**trilogurilor**”, partea informală a procesului legislativ al UE prin care Parlamentul și Consiliul, „**colegislatorii**”, ajung la un acord cu privire la legislația propusă. Această parte importantă a procesului se bazează pe negocieri directe, față în față, între colegiuitorii, asistați de Comisie.

2. **Parlamentul European**, ai cărui membri sunt aleși în mod direct de cetățenii UE și de **Consiliul Uniunii Europene** și sunt răspunzători în mod democratic în fața acestora, este alcătuit din miniștri din fiecare stat membru, care răspund în mod democratic în fața parlamentelor lor naționale și a cetățenilor statelor lor membre, adoptă legislația UE după deliberarea cu privire la o propunere care le-a fost prezentată de **Comisia Europeană**. Parlamentul și Consiliul pot modifica sau, dacă doresc, pot respinge integral propunerile Comisiei. În cursul deliberărilor cu privire la legislația propusă, colegiuitorii iau, de asemenea, în considerare pozițiile celorlalți în vederea găsirii unui teren comun. Dacă se ajunge la un acord, se adoptă legislația UE.



3. Tratatul UE conține norme detaliate care reglementează modul în care ar trebui să se ajungă la astfel de acorduri între colegiitori. Cu toate acestea, procesul formal prin care se ajunge la un acord poate fi complex și consumator de timp. Aceasta implică, eventual, mai multe etape ale deliberărilor și voturilor. Pot avea loc reuniuni formale între colegiitori (efectuate în cadrul unui „comitet de conciliere”), dar numai la sfârșitul procesului. Acest lucru poate duce la un proces lung și dificil.

4. Cu toate acestea, colegiitorii au explorat și au pus în aplicare mijloace mai flexibile de reconciliere a pozițiilor cu privire la propunerile legislative, care iau forma trilogurilor. **Trilogurile** sunt negocieri informale între reprezentanții Parlamentului și ai Consiliului, asistați de Comisie, în vederea ajungerii la un acord cu privire la legislație, în mod normal într-un stadiu incipient al procesului legislativ. În cadrul trilogurilor, reprezentanții colegiitorilor negociază **direct** între ei pentru a elimina eventualele diferențe de opinii. Trilogurile, care nu sunt deschise publicului, pot avea loc în orice etapă a procedurii legislative după prezentarea de către Comisie a unei propuneri. În cazul în care negocierile au succes, se prezintă un text de compromis în plenul Parlamentului și al Consiliului. În cazul în care fiecare colegiitor aprobă în mod oficial textul de compromis, acesta devine lege.

5. Deși trilogurile nu sunt prevăzute în mod expres în tratate, acestea s-au dovedit a fi un mijloc extrem de eficace și eficient de a ajunge la un acord între colegiitori. Într-adevăr, majoritatea actelor legislative sunt acum adoptate cu ajutorul trilogurilor, în urma dezbaterilor, amendamentelor și votului ambilor legiuitori pentru a-și forma pozițiile inițiale. Utilizarea mai multor runde de deliberări formale (sau „citiri”) a devenit mai degrabă excepția decât regula.

6. Sistemul structurat al trilogului reprezintă o îmbunătățire a mijloacelor și mai informale pe care s-a bazat în trecut prin negocieri verbale, ceea ce nu a permis un nivel adecvat de control democratic.

7. Dintre numeroasele principii democratice consacrate în tratatele UE, două au o relevanță deosebită în contextul prezentei anchete. În primul rând, în conformitate cu articolul 10 din Tratatul privind Uniunea Europeană, „*funcționarea Uniunii se bazează pe **democrația reprezentativă**”*. O democrație reprezentativă nu necesită doar alegerea celor care adoptă legislația; de asemenea, aceasta implică faptul că cetățenii sunt efectiv împuterniciți să-și **tragă la răspundere** reprezentanții aleși pentru alegerile specifice făcute de reprezentanții lor în numele lor. În al doilea rând, cetățenii au „*dreptul de a **participa** la viața democratică a Uniunii*”, principiu consacrat și la articolul 10 din Tratatul privind Uniunea Europeană, care prevede, de asemenea, că „*deciziile se iau în mod cât mai deschis și cât mai aproape posibil de cetățean*”.

8. Pentru a asigura aplicarea acestor principii, tratatele UE impun ca procesul legislativ să fie transparent. Cetățenii își pot trage la răspundere reprezentanții aleși numai dacă știu ce alegeri și ce compromisuri au făcut reprezentanții lor în numele lor. Cetățenii pot participa în mod real și substanțial la procesul legislativ numai dacă își pot exprima opiniile în cunoștință de cauză. Dacă instituțiile Uniunii pot asigura respectarea acestor principii, cetățenii vor fi considerați mai responsabili și mai incluzivi și, prin urmare, mai legitimi.



9. În acest context, Ombudsmanul a deschis această anchetă strategică privind transparența trilogurilor. Ancheta urmărește să sprijine colegiuitorii, care sunt, în ultimă instanță, responsabili de stabilirea modului în care principiile democratice ale UE pot și ar trebui să fie aplicate în contextul negocierilor din cadrul trilogului.

Ancheta strategică

10. Această anchetă strategică se referă la **transparența proactivă a trilogurilor**. Mai precis, aceasta examinează ce informații și documente pot fi puse în mod proactiv la dispoziția publicului și în ce moment. Ancheta nu se referă la modul în care instituțiile structurează procesul legislativ și nici la modul în care acestea organizează trilogurile. Ancheta nu implică nici modul în care instituțiile tratează cererile individuale de acces public la documente specifice ale trilogului.

11. Ca un prim pas, Ombudsmanul a solicitat Parlamentului, Consiliului și Comisiei să răspundă la o serie de întrebări referitoare la triloguri. Ombudsmanul a inspectat două dosare închise ale trilogului, și anume dosarele referitoare la Directiva privind creditele ipotecare [1] și la Regulamentul privind studiile clinice [2] pentru a forma o imagine clară a modului în care funcționează negocierile din cadrul trilogului și a tipurilor de documente prezentate în mod normal în cursul negocierilor trilaterale. După analizarea răspunsurilor instituțiilor și reflectând asupra inspecțiilor la dosar, Ombudsmanul a lansat o **consultare publică**. Observațiile primite din partea cetățenilor, a ONG-urilor, a cadrelor universitare și a parlamentelor naționale au susținut în mod covârșitor o mai mare transparență a trilogului, dar unele și-au exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la publicarea prematură a documentelor care citează potențialele prejudicii care ar putea fi aduse negocierilor într-un moment sensibil. Ombudsmanul ia în considerare acest feedback la prezentarea evaluării sale [3].

12. În timp ce ancheta era în curs, Parlamentul, Consiliul și Comisia au încheiat un nou acord interinstituțional privind o mai bună legiferare, care include un angajament ferm față de transparența legislativă [4]. Ombudsmanul salută și încurajează aceste eforturi.

13. În cele din urmă, Ombudsmanul le mulțumește tuturor celor care au contribuit la consultarea publică și celor trei instituții pentru cooperarea sinceră și constructivă pe parcursul acestei anchete.

Evaluarea Ombudsmanului

14. Ombudsmanul va începe prin a prezenta motivele pentru care este nevoie de un proces transparent al trilogului. Ea va trage concluzii din această nevoie de transparență și va explica ce ar putea și ce ar trebui să însemne în mod practic, având în vedere nevoia legitimă a instituțiilor de a ajunge la acorduri cu privire la propunerile legislative. În cele din urmă, ea va face propuneri cu privire la modul în care instituțiile ar putea îmbunătăți încrederea publicului și înțelegerea acestuia prin furnizarea proactivă de informații, în mod ideal într-un registru public



comun ușor de utilizat.

A. nevoia de transparență

Responsabilitatea democratică

15. Într-o **democrație reprezentativă**, cetățenii aleg reprezentanți care să acționeze în numele lor în procesele decizionale, cel mai important, în procesul de elaborare a legilor. Cetățenii își țin apoi reprezentanții la răspundere pentru modul în care își desfășoară activitatea, în special la alegeri. Acest lucru este valabil și pentru deputații în Parlamentul European (deputații care sunt trași la răspundere pentru alegerile pe care le fac în alegerile pentru Parlamentul European) și pentru miniștrii statelor membre (care pot fi trași la răspundere prin alegeri naționale sau prin intermediul **parlamentelor lor naționale**).

16. Pentru a-și forma o opinie cu privire la modul în care își desfășoară activitatea reprezentanții lor, cetățenii trebuie să fie în măsură să se informeze cu privire la alegerile pe care reprezentanții lor le-au făcut în numele lor. Responsabilitatea democratică reală ar deveni imposibilă dacă cetățenii nu ar fi în măsură să afle despre pozițiile luate de reprezentanții lor în timpul unui proces legislativ. Prin urmare, procesul legislativ într-o democrație reprezentativă necesită, pentru ca democrația reprezentativă să funcționeze corect, un nivel ridicat de transparență. Într-adevăr, Curtea de Justiție a UE a declarat că capacitatea cetățenilor UE „de a afla considerațiile care stau la baza acțiunii legislative este o condiție prealabilă pentru exercitarea efectivă a drepturilor lor democratice” [5].

17. Responsabilitatea nu se limitează la informațiile privind modul în care reprezentanții și-au exprimat votul. Acesta cuprinde argumentele reprezentanților formulate în favoarea și împotriva unei anumite propuneri legislative. Acest lucru nu este doar în beneficiul cetățenilor, care înțeleg mai bine problemele în cauză, ci și în beneficiul reprezentanților, care se pot baza pe o înțelegere mai profundă a complexității activității lor de către cetățeni. Aceste considerații se aplică și în cazul trilogurilor.

18. Din ce în ce mai multe acte legislative ale UE – 85 % în cursul ultimei legislaturi (2009-2014), în creștere de la 29 % doar cu două mandate mai devreme – sunt adoptate în prima etapă, reducând necesitatea mai multor runde de deliberări și voturi formale (denumite „lecturi”). Această creștere a adoptării legislației în primă lectură se datorează, în niciun fel, capacității colegiuitorilor de a ajunge la un acord între ei prin intermediul negocierilor trilaterale.

19. Fiecare colegiuitor va fi mai dispus să negocieze cu bună-credință cu celălalt colegiuitor în timpul trilogului în cazul în care consideră că acordul la care s-a ajuns va fi adoptat în mod oficial neschimbat. Astfel, modificările aduse textului în cursul procedurii oficiale ulterioare (votul în Parlament și examinarea de către Consiliu) sunt mai puțin frecvente. Ceea ce se întâmplă în cadrul negocierilor din cadrul trilogului este, prin urmare, esențial pentru conținutul eventual al multor acte legislative.

20. Rezultă că, atunci când cetățenii doresc să controleze activitatea reprezentanților lor, fie ei deputați în Parlamentul European sau miniștri naționali, trebuie să fie în măsură să controleze



participarea lor la această parte esențială a procesului legislativ. Chiar dacă un anumit deputat în Parlamentul European sau un anumit reprezentant al unui stat membru nu este direct implicat într-o anumită negociere Trilog, reprezentantul respectiv poate aproba **rezultatul** unei negocieri în cadrul trilogului atunci când votează pentru aprobarea textului legislativ în cadrul procedurii oficiale. Prin urmare, cetățenii trebuie să fie împuterniciți să controleze acest proces Trilog pentru a evalua activitatea deputaților în Parlamentul European și a miniștrilor naționali.

21. Tratatul UE subliniază, de asemenea, rolul special al **parlamentelor naționale** în adoptarea legislației UE. În timpul consultării publice a Ombudsmanului, mai multe parlamente naționale și-au exprimat îngrijorarea cu privire la transparența trilogurilor [6]. Parlamentele naționale trebuie să fie împuternicite să exercite un control democratic asupra pozițiilor pe care guvernele lor le adoptă în cursul procesului legislativ al UE. Cetățenii statelor membre își pot trage apoi la răspundere parlamentele naționale pentru modul în care îndeplinesc acest rol important. Dacă acest lanț de responsabilitate este încălcat, încrederea în legislația UE și încrederea în UE vor avea de suferit. Transparența suficientă în ceea ce privește negocierile din cadrul trilogului este un element important în asigurarea faptului că parlamentele naționale își pot exercita în mod eficient rolul. Aceasta susține, de asemenea, legătura democratică foarte necesară dintre ceea ce se întâmplă în statele membre și ceea ce se întâmplă în instituțiile UE, în special în ceea ce privește procesul legislativ care afectează fiecare cetățean al UE.

Participarea publicului

22. Democrațiile acceptă și încurajează dorința cetățenilor lor de a participa la procesul democratic nu numai la urna de vot, ci și prin dezbateri publice privind meritele propunerilor legislative. Astfel de dezbateri consolidează legitimitatea democratică a legislației adoptate, deoarece cetățenii simt că au posibilitatea de a-și face auzite opiniile. O dezbatere publică poate îmbunătăți, de asemenea, conținutul legislației, deoarece **părțile interesate** prezintă argumente pro și contra, contribuind la un proces decizional legislativ mai bine informat. Tratatul UE recunoște în mod explicit meritele participării publicului la viața democratică a Uniunii și urmărește să promoveze un dialog deschis și transparent între instituții, părțile interesate și cetățeni.

23. Există deja mecanisme specifice pentru a asigura o astfel de participare la nivelul UE înainte de elaborarea unei propuneri legislative de către Comisie. Printre aceste mecanisme se numără inițiativele cetățenești europene [7], consultările cu părțile interesate [8] și consultările publice [9]. Dacă sunt aplicate în mod corespunzător, aceste mecanisme contribuie la creșterea nivelului de participare a cetățenilor la procesul legislativ mai amplu, cel puțin până la momentul în care Comisia prezintă o propunere legislativă. Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor oferă, de asemenea, consiliere cu privire la legislația UE. Cei doi colegiuitori pot alege apoi dacă și în ce măsură ar trebui să țină seama de aceste puncte de vedere atunci când deliberază, modifică, negociază și votează cu privire la legislație.

24. Participarea publicului necesită un proces legislativ transparent. O mare parte a procesului este deja transparentă. Parlamentul, de exemplu, dezbate, modifică și votează poziția sa inițială



În etapa comisiilor publice, în timp ce Consiliul pune la dispoziție în mod proactiv numeroase documente elaborate de grupurile sale de lucru. Cu toate acestea, discuțiile dintre colegiitori din spatele ușilor închise – fără ca documentația adecvată să fie pusă la dispoziția publicului – riscă să creeze suspiciuni și incertitudini publice și pot împiedica dezbateră în cunoștință de cauză cu privire la conținutul acestora. Încrederea publică poate fi slăbită dacă cetățenii își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că numai anumite **grupuri privilegiate**, așa-numitele persoane privilegiate, au acces la informații și sunt împuternicite să participe îndeaproape la procesul legislativ [10]. Întrucât un număr relativ mic de persoane sunt direct implicate în negocierile din cadrul trilogului, nevoia de transparență devine și mai acută în contextul legitimității democratice.

25. În acest context, este important să se combată orice teamă că anumite grupuri de interese se bucură de un grad mai mare de informare cu privire la negocierile din cadrul trilogului, prin accesul privilegiat la documente și la participanții la negocieri. Sporirea divulgării **publice** a informațiilor, prin punerea la dispoziția tuturor cetățenilor și a tuturor părților interesate a informațiilor, de care unii se tem doar de către cei care dispun de resurse suficiente, poate contribui la asigurarea publicului larg că există într-adevăr „condiții de concurență echitabile”.

26. Au fost exprimate preocupări cu privire la faptul că o mai mare transparență va duce la o mai mare „lobbying” a reprezentanților publici. Implicația este că „lobbying-ul” reprezentanților publici este o problemă. În opinia Ombudsmanului, „lobbying-ul” este legitim și problematic numai dacă este privilegiul unui număr mic de persoane bine conectate și bine dotate. Cu toate acestea, în cazul în care informațiile sunt puse la dispoziția tuturor, în mod egal, această preocupare este abordată într-o oarecare măsură.

27. „Lobbying-ul” poate fi, de asemenea, problematic dacă are loc într-un moment în care reprezentanții publici au nevoie de un anumit spațiu pentru a delibera și a dezbate legislația propusă. Cu toate acestea, astfel cum se va aborda mai jos, acest lucru face ca informațiile să fie disponibile în timp util pentru toți. În cele din urmă, participarea publicului, într-un mod care să țină seama de alte nevoi legitime, nu poate decât să consolideze procesul democratic și rezultatele sale.

28. Cu toate acestea, Ombudsmanul apreciază preocupările și provocările pe care le poate prezenta intensificarea activităților de lobby și își reiterează apelul la crearea unui registru de transparență solid, fiabil și obligatoriu ca un „centru central de transparență” la care să se conecteze mai multe sisteme administrative ale UE [11]. Legiuitorii și cetățenii doresc atât să știe cine face lobby în UE, cât și să dispună de un instrument fiabil și ușor de utilizat pentru a afla informațiile de bază necesare cu privire la orice grup de interese și să se asigure că grupurile respectă pe deplin Codul de conduită al registrului de transparență [12].

Necesitatea legitimă de a asigura organizarea eficientă a procesului legislativ



29. Responsabilitatea față de cetățeni și participarea cetățenilor sunt de o importanță capitală pentru legitimitatea procesului democratic. În același timp, democrațiile reprezentative, cum ar fi UE, dau reprezentanților aleși responsabilitatea și mandatul de a negocia conținutul legislației în numele cetățenilor. Pentru ca acest lucru să funcționeze corect, reprezentanții aleși trebuie să aibă un spațiu privilegiat pentru a negocia. Ar fi contrar însăși esenței democrației reprezentative dacă terții, care doresc să participe direct la o dezbatere parlamentară, ar întrerupe o dezbatere între reprezentanții aleși în mod democratic (de exemplu, încercând să intervină dintr-o galerie publică în timp ce dezbaterea este în curs).

30. Prin urmare, este necesar să se echilibreze interesul de a avea un proces transparent cu necesitatea legitimă de a asigura un spațiu privilegiat de negociere. În timp ce dreptul publicului de a participa la procesul legislativ trebuie protejat și promovat, este posibil ca mecanismele precise prin care se exercită acest drept să fie circumscrise în anumite situații. Cu toate acestea, în astfel de cazuri, este și mai important ca publicul să primească ulterior toate informațiile necesare pentru a înțelege și a controla procesul care a avut loc.

31. În formularea de propuneri privind modalitățile practice necesare pentru a se asigura că principiile responsabilității democratice și participării publicului sunt bine respectate în ceea ce privește trilogurile, Ombudsmanul recunoaște interesul public de a permite procesului legislativ să funcționeze în mod eficace și eficient. În cele din urmă, un proces în care participanților nu li se oferă posibilitatea de a delibera pentru o perioadă în particular, va avea un scop redus dacă nu este capabil să producă rezultate. Cu toate acestea, amplexarea acestor deliberări private trebuie să fie proporțională cu sensibilitatea reală a chestiunilor discutate.

B. Transparența trilogurilor

32. Ombudsmanul a identificat trei aspecte esențiale, legate de transparența trilogurilor care apar pentru cetățeni: cetățenii trebuie să știe dacă au loc negocieri în cadrul trilogului cu privire la o propunere legislativă; au nevoie de informații generale cu privire la conținutul acestor negocieri; și trebuie să știe cine participă la negocieri. Ombudsmanul va face propuneri cu privire la modalitățile de îmbunătățire a transparenței procesului trilogului, concentrându-se asupra documentelor care abordează aceste aspecte esențiale.

33. Cu titlu preliminar, Ombudsmanul recunoaște că instituțiile UE publică deja informații și documente semnificative în legătură cu procesul legislativ și cu anumite triloguri. Din păcate, o mare parte din aceste informații accesibile publicului sunt adesea răspândite în diferite baze de date și site-uri web, deoarece nu există un spațiu instituțional comun în care cetățenii ar putea accesa mai ușor toate documentele relevante.

34. În timp ce experții și persoanele din interior pot urmări și localiza aceste informații dispersate, pentru majoritatea cetățenilor accesul util este dificil. Acest lucru, din păcate, sporește „misticul” trilogurilor, descurajând cetățenii să se implice și diminuând astfel drepturile lor democratice. Prin urmare, ar trebui depuse eforturi sporite pentru a consolida astfel de informații, deoarece faptul că nu se face acest lucru riscă să sporească decalajul în materie de acces dintre persoanele care au acces la informații privilegiate și cetățenii obișnuiți.



„Calendare trilog”

35. Un aspect esențial al unei legi transparente este cunoașterea momentului în care au loc discuții. Cetățenii pot urmări ciclul de viață al unei propuneri legislative a UE prin intermediul unor site-uri publice separate [13] , dar aceste site-uri web nu includ informații cuprinzătoare privind negocierile individuale ale trilogului, în special trilogurile în curs și viitoare. Parlamentul și Comisia au recunoscut în răspunsurile lor adresate Ombudsmanului că trilogurile nu sunt anunțate în mod sistematic în mod public. Parlamentul a subliniat, de asemenea, eforturile pe care le depune pentru a furniza mai multe informații.

36. Ombudsmanul consideră că publicarea în prealabil a **datelor** trilogului ar aduce beneficii semnificative transparenței. Chiar dacă trilogurile nu fac parte în mod oficial din procedura legislativă, importanța lor recunoscută în cadrul procesului impune necesitatea publicării. Declarația comună a instituțiilor privind trilogurile recunoaște acest lucru, cu condiția ca trilogurile să fie anunțate, acolo unde este posibil [14] . Unele informații sunt deja făcute publice, prin intermediul comitetelor Parlamentului [15] și al Comitetului Reprezentanților Permanenți al Consiliului (COREPER) [16] , unde sunt anunțate triloguri recente sau viitoare. Aceste informații fac parte din procesul-verbal al reuniunii sau din fluxul video relevant. Cu toate acestea, poate fi dificil de găsit dacă nu este legat de site-uri web care acoperă întreaga procedură. Acest lucru pledează din nou pentru crearea unui spațiu instituțional comun pentru diseminarea publică a unor astfel de informații de bază, dar critice.

37. Instituțiile însele ar beneficia de publicarea datelor trilogului. Deoarece procedura formală se oprește în timpul negocierilor din cadrul trilogului, bazele de date legislative conțin lacune mari în timpul cărora procesul pare latent [17] . Prin punerea la dispoziție a acestor informații, instituțiile arată că se înregistrează progrese.

Ombudsmanul **propune ca instituțiile să pună la dispoziția publicului un „calendar al trilogului” care să identifice trilogurile viitoare. Acestea ar trebui să se refere, de asemenea, la trilogurile din bazele de date privind dosarele legislative.**

38. După cum au arătat răspunsurile instituțiilor, informațiile necesare sunt deja disponibile pe plan intern. Ombudsmanul consideră că un calendar public al trilogului poate fi creat fără a fi excesiv de formalisti, iar cetățenii rigidi sunt capabili să înțeleagă că datele se pot schimba și că nu toate reuniunile pot fi anunțate în prealabil (cum ar fi cele convocate într-un termen scurt). Dacă este necesar, calendarul ar putea fi marcat ca „proiect”.

39. Orice dificultate administrativă în ceea ce privește elaborarea unui astfel de calendar nu reprezintă un motiv pentru a împiedica cetățenii să urmărească evoluția unei proceduri legislative. Astfel de informații de bază sunt o condiție prealabilă pentru angajare.

„Pозиțiile inițiale” ale instituțiilor

40. **Procedura legislativă** a UE începe cu o propunere a Comisiei care este apoi prezentată



colegiuitorilor – Parlament și Consiliu – și făcută publică. Înainte de începerea negocierilor trilaterale, fiecare colegiuitor este de acord la nivel intern cu privire la propria sa **poziție** cu privire la propunere, și anume cu privire la modificările pe care le-ar aduce textului Comisiei. Aceste „poziții inițiale” servesc apoi drept punct de plecare pentru negocieri.

41. Din partea Parlamentului, poziția este convenită fie de comisia competentă, fie de Parlamentul cu drepturi depline, plenul, în urma dezbaterii, modificării și votării textului în public. În ceea ce privește Consiliul, Coreperul sau miniștrii înșiși sunt cei care convin asupra poziției inițiale. Obiectivul trilogului este apoi de a conveni asupra unui text de compromis acceptabil pe baza acestor poziții. Între timp, Comisia sprijină negocierile din cadrul trilogului, explicând și, în cazul în care consideră necesar, apărând meritele propunerii sale. De asemenea, Comisia poate retrage o propunere în circumstanțe excepționale.

42. Dacă cetățenii trebuie să examineze modul în care au acționat reprezentanții lor, trebuie să fie în măsură să compare rezultatul procesului cu poziția inițială a reprezentanților lor, astfel încât, dacă este necesar, să poată întreba de ce s-au schimbat pozițiile și să fie siguri că procesul a luat în considerare toate interesele și considerentele. Acest lucru este valabil pentru procesul legislativ în general, iar acest lucru trebuie să fie valabil și pentru procesul informal, dar foarte decisiv al trilogului.

43. Negocierile din cadrul trilogului dintre instituții încep numai **după ce** colegiuitorii și-au stabilit pozițiile inițiale. Prin urmare, punerea acestor poziții la dispoziția publicului în mod proactiv nu ar afecta capacitatea negociatorilor de a negocia în cadrul trilogului propriu-zis. Pozițiile de deschidere oferă, de asemenea, cetățenilor o imagine clară a parametrilor negocierilor detaliate care urmează să aibă loc.

44. Poziția Parlamentului este deja făcută publică întotdeauna, în timp ce publicarea de către Consiliu are loc ocazional. Publicarea – chiar dacă intermitentă din partea Consiliului – recunoaște în mod implicit că acest lucru nu subminează capacitatea de negociere. Rămâne de făcut **publicarea sistematică** a pozițiilor inițiale cu privire la fiecare propunere legislativă.

45. Publicarea ar trebui să fie independentă de nivelul intern la care s-a convenit asupra poziției. În cadrul Consiliului, de exemplu, unele poziții inițiale sunt convenite la niveluri inferioare celei de ministru. Cetățenii înțeleg că documentul conține **poziția de deschidere fără caracter obligatoriu** a instituției și că este probabil ca această poziție să se schimbe (dacă nu este sigur) în timpul negocierilor pentru a ajunge la un acord. Acest lucru se întâmplă, de asemenea, în multe parlamente ale statelor membre, unde modificările aduse unei propuneri guvernamentale sunt vizibile pentru cetățeni. Deși există provocări deosebite în cadrul interinstituțional al UE, astfel de provocări nu pot nega dreptul cetățeanului la o implicare adecvată în procesul legislativ. Publicarea unor astfel de poziții inițiale poate include declarații care să clarifice faptul că acestea sunt doar poziții de deschidere.

Ombudsmanul propune ca ambii colegiuitori să pună la dispoziție în mod proactiv, înainte de începerea negocierilor trilaterale, pozițiile lor cu privire la propunerea Comisiei, indiferent de nivelul la care poziția a fost adoptată la nivel intern și indiferent



de propunerea legislativă.

Ordinea de zi a trilogului

46. În timp ce calendarele reuniunilor și pozițiile de deschidere sunt importante, o dezbatere publică în cunoștință de cauză va avea loc numai în cazul în care sunt puse la dispoziție informații cu privire la aspectele unei propuneri în curs de dezbatere. Instituțiile ar trebui să promoveze o astfel de dezbatere în cunoștință de cauză prin **publicarea agendelor trilogului** .

47. Instituțiile elaborează deja agende pentru triloguri individuale. Aceste ordini de zi prezintă, de obicei, partea specifică a propunerii legislative care va fi discutată în cadrul reuniunii respective. Prin urmare, instituțiile ar trebui să aibă posibilitatea de a pune la dispoziția publicului o versiune rezumativă mai generală a acestei ordini de zi, concentrându-se asupra principalelor puncte de discuție în cadrul trilogului. Informațiile ar fi furnizate publicului **fără a dezvălui strategii individuale sau fără a compromite negocierile** .

48. Cu toate acestea, ordinea de zi va fi relevantă numai dacă va fi publicată înainte de reuniunea relevantă a trilogului. În cazul în care constrângerile de timp împiedică publicarea înainte de reuniune, publicarea ar trebui să aibă loc la scurt timp după aceea.

Ombudsmanul propune ca instituțiile să pună la dispoziție ordinele de zi generale rezumative înainte sau la scurt timp după reuniunile trilogului.

Documentele „patru coloane” și textul final de compromis

49. Un document-cheie a apărut ca principal instrument de lucru al trilogului: **documentul „pe patru coloane”** . Prezentul document combină pozițiile inițiale ale celor trei instituții – stabilite în primele trei coloane – cu o a patra coloană – **textul de compromis** , pe măsură ce evoluează în timpul discuțiilor, frecvent pe rând cu paragraf. Pe măsură ce negocierile progresează, din ce în ce mai mult din a patra coloană este completată. A patra coloană completată și convenită constituie **textul final de compromis** , care este făcut public și trebuie apoi adoptat în cadrul procedurii oficiale de către fiecare colegiuitor pentru a deveni lege. Prin urmare, documentul evolutiv pe patru coloane urmărește progresul unui trilog. Este, de fapt, „harta” completă a procesului informal, dar decisiv, de negociere a trilogului.

50. Accesul la versiunile în evoluție ale documentului cu patru coloane ar permite publicului să urmărească modul în care a apărut un text final din diferitele poziții de pornire ale instituțiilor. În urma inspecțiilor sale, Ombudsmanul ia act de faptul că, de obicei, pentru fiecare reuniune trilog este elaborată o nouă versiune a documentului cu patru coloane. Prin examinarea acestor versiuni ale documentelor cu patru coloane, cetățenii ar putea înțelege unde și când reprezentanții au ajuns la un compromis, convenind asupra unei formulări care diferă de poziția lor inițială. Documentul permite, de asemenea, reprezentanților să prezinte și să explice pozițiile lor de negociere și succesele lor. Documentul va arăta unde s-au ajuns la compromisuri,



inclusiv unde s-au găsit soluții win-win.

51. Ceea ce este vital pentru cetățean este oportunitatea de responsabilitate pe care o astfel de „hartă” o oferă. Publicarea unor astfel de documente oferă informații clare și detaliate cu privire la procesul trilogului și reprezintă o parte necesară a responsabilității democratice.

52. Ombudsmanul înțelege provocările și sensibilitățile specifice din cadrul sistemului UE de negocieri interinstituționale. Cu toate acestea, trebuie depuse eforturi pentru a depăși aceste provocări pentru a permite cetățenilor exercitarea efectivă a drepturilor lor democratice.

53. Întrebarea-cheie este exact **când** documentele cu patru coloane ar trebui divulgate în mod proactiv.

54. Se poate argumenta că interesul pentru buna funcționare a negocierilor tripartite depășește temporar interesul **pentru transparență atât timp cât negocierile din cadrul trilogului sunt în curs**. În cadrul negocierilor complexe din cadrul trilogului – dosarele pe care Ombudsmanul le-a examinat erau complexe – un colegiutor poate face concesii pentru o parte a proiectului, în speranța că celălalt colegiutor poate face concesii într-o etapă ulterioară. Cu toate acestea, astfel de concesii anticipate pot fi retrase sau modificate în funcție de rezultatul negocierilor ulterioare. În cazul în care, într-un moment în care nu au fost încă obținute rezultate tangibile în schimb, concesiile care au fost făcute sunt făcute imediat publice, există riscul ca astfel de concesii să devină, cel puțin în ochii observatorilor, „puse în piatră”. Publicul, care ar putea să nu fie conștient de strategiile delicate de negociere ale colegiutorilor cu privire la astfel de concesii, ar putea fi grav indus în eroare. Confruntându-se cu un astfel de risc, participanții ar putea să se abțină de la a face concesii serioase. Astfel, divulgarea timpurie ar putea afecta procesul de negociere.

55. La încheierea negocierilor, controlul public nu poate avea un impact direct **asupra negocierilor**, deși poate afecta soarta legislației în sine. Controlul public se concentrează în principal pe textul final convenit, care astăzi este deja disponibil publicului înainte de adoptare. Este un principiu al democrației participative ca legislația să fie supusă unui astfel de control **înainte de a fi adoptată**.

56. Cu toate acestea, publicul ar trebui, de asemenea, să fie în măsură să înțeleagă principalele etape de negociere care conduc la compromisul **trilogului, având acces, pe cât posibil, la documentele cu patru coloane cât mai curând posibil după încheierea negocierilor**. În timp ce aceste documente evoluează și fac schimb informal adesea în timpul unui trilog, documentele pe patru coloane de interes public principal sunt cele elaborate înainte de fiecare reuniune a trilogului. Aceste documente oferă, de asemenea, informații utile cetățenilor **care doresc să tragă la răspundere reprezentanții aleși**. Ele pot fi, de asemenea, utile cercetătorilor și istoricilor **care doresc să înțeleagă mai bine intențiile legiuitorilor**.

Ombudsmanul propune ca instituțiile să pună la dispoziție în mod proactiv documente pe patru coloane, inclusiv textul final convenit, cât mai curând posibil după încheierea negocierilor.



Note la trilog

57. Cele trei instituții nu elaborează în prezent procese- **verbale ale trilogului comun**; reprezentanții se limitează la a-și prezenta propriile note în scopul raportării către instituția lor respectivă. Astfel de documente acoperă adesea **strategia de negociere** a instituției și evaluează în **mod critic pozițiile celorlalte instituții**. Publicarea proactivă a unor astfel de informații ar putea, în funcție de conținutul specific al unor astfel de note, să dăuneze negocierilor și să conducă la o raportare fără documente. Prin urmare, Ombudsmanul recunoaște că astfel de rapoarte interne nu pot fi ușor puse la dispoziție **în mod proactiv**. Cu toate acestea, cetățenii interesați pot solicita accesul la aceste documente în conformitate cu **legislația UE privind accesul public la documente** [18]. Instituțiile pot apoi să evalueze, **de la caz la caz**, dacă există motive pentru a refuza divulgarea.

58. Cu toate acestea, unele rapoarte interne **sunt puse la dispoziția publicului**, de exemplu prin intermediul proceselor-verbale ale reuniunilor comisiilor Parlamentului sau al înregistrărilor video, precum și al rezumatelor Coreperului. Astfel de informații ar trebui incluse în orice bază de date relevantă pentru a se asigura că acestea sunt ușor accesibile tuturor cetățenilor interesați.

Ombudsmanul propune ca instituțiile să includă, în bazele de date legislative și în calendarele care acoperă trilogurile, linkuri către orice proces-verbal sau materiale video ale reuniunilor publice ale instituțiilor în cadrul cărora a fost discutat un trilog.

Liste de participanți

59. Pentru a trage la răspundere reprezentanții lor, cetățenii trebuie să știe cine sunt reprezentanții implicați în legislație. La triloguri participă reprezentanți ai Parlamentului, ai Consiliului și ai Comisiei. Acești reprezentanți sunt, din partea Parlamentului, un număr de **deputați** [19] din toate grupurile politice și **președintele** comisiei competente; din partea Consiliului, **ministrul** național responsabil sau **înalții funcționari publici naționali**, cum ar fi reprezentantul permanent, al statului membru care deține în prezent președinția prin rotație a Consiliului [20]; iar din partea Comisiei, **comisarul** responsabil [21] sau alți **funcționari la nivel înalt ai Comisiei**. Reprezentanții politici sunt adesea sprijiniți de membri ai personalului. În unele cazuri, câteva zeci de persoane pot participa la un trilog.

60. Responsabilitatea cere ca numele participanților cu **responsabilitate politică** pentru deciziile luate să fie făcute publice. Aceștia sunt, în primul rând, parlamentarii, miniștrii și comisarii, adică **politicienii prezenți**. Cu toate acestea, în unele triloguri, instituțiile nu sunt reprezentate de politicieni, ci de înalți funcționari publici. În timp ce deputații în Parlamentul European reprezintă întotdeauna Parlamentul în cadrul unui trilog, statul membru care deține președinția Consiliului nu trimite întotdeauna ministrul responsabil și nici Comisia nu trimite întotdeauna comisarului responsabil. În cazul în care autoritatea de a lua **decizii** este delegată



de politicieni funcționarilor publici de rang înalt, identitatea acestora din urmă ar trebui, de asemenea, să fie dezvăluită în mod proactiv.

61. Ombudsmanul ia act de faptul că trilogurile sunt adesea precedate sau urmate de așa-numitele „**reuniuni tehnice**”. Acestea sunt reuniuni la care participă funcționari ai celor trei instituții în cauză, care au cunoștințe de specialitate cu privire la dosarele în cauză. Aceste reuniuni tehnice fie vizează planificarea organizațională, fie discută aspecte tehnice ale propunerii legislative. Ombudsmanul a remarcat importanța unor astfel de reuniuni în ceea ce privește asigurarea clarificării punctelor tehnice uneori complexe. Cu toate acestea, rezultatul unei astfel de reuniuni tehnice trebuie să fie aprobat de factorii de decizie politică în cadrul următorului trilog. Întrucât responsabilitatea politică pentru astfel de „reuniuni tehnice” revine reprezentanților politici ai instituției, poate, prin urmare, să nu fie necesară divulgarea proactivă a numelor acestor funcționari publici.

Ombudsmanul **propune ca instituțiile să pună la dispoziție în mod proactiv o listă a reprezentanților responsabili din punct de vedere politic pentru deciziile luate în cadrul unui trilog, cum ar fi deputații în Parlamentul European implicați, ministrul responsabil din cadrul Președinției Consiliului și comisarul responsabil cu dosarul. În cazul în care competența de a lua decizii este delegată funcționarilor publici, identitatea acestora ar trebui, de asemenea, să fie divulgată în mod proactiv.**

Alte documente ale trilogului

62. Instituțiile ar trebui să pună cât mai multe documente trilaterale la dispoziția cetățenilor cât mai curând posibil. Ombudsmanul consideră că propunerile sale reprezintă un **punct de plecare** rațional și adecvat pentru furnizarea proactivă către cetățeni a informațiilor esențiale pentru exercitarea efectivă a drepturilor lor democratice în temeiul tratatelor.

63. Cu toate acestea, cetățenii și cercetătorii ar trebui, de asemenea, să poată obține **informații suplimentare cu privire la** trilogurile care îi interesează în mod deosebit. Acestea pot adresa **cereri individuale** instituțiilor în temeiul legislației privind accesul public [22], iar Ombudsmanul încurajează instituțiile să acorde un **acces cât mai larg posibil la** astfel de documente, care sunt, în esență, „documente legislative” [23]. Aceste documente pot include documente depuse în timpul negocierilor din cadrul trilogului și documente depuse în timpul reuniunilor tehnice anterioare sau în urma negocierilor din cadrul trilogului.

Ombudsmanul propune ca, în scopul facilitării cererilor de acces public la documente, instituțiile să pună la dispoziție, pe cât posibil, liste de documente depuse în timpul negocierilor din cadrul trilogului.

64. Acest lucru ar spori transparența trilogului, permițând cetățenilor să identifice tipul de documente care au stat la baza deciziilor reprezentanților lor. Dacă și când instituțiile acordă acces la astfel de documente suplimentare la cerere, acestea ar trebui, de asemenea, să pună la dispoziție online copii ale acestor documente în mod proactiv.



C. Baza de date comună

65. Acordul interinstituțional recent convenit [24] prevede colaborarea Parlamentului, a Consiliului și a Comisiei pentru a crea o **bază de date comună specifică privind evoluția dosarelor legislative**. Ombudsmanul salută și încurajează această inițiativă. După cum a arătat ancheta sa, este important nu numai ca informațiile privind procesul legislativ, inclusiv trilogurile, să fie puse la dispoziție, ci și ca aceste informații **să fie ușor și ușor accesibile cetățenilor, de preferință pe o singură platformă și cu capacități de „date deschise”**. Valoarea informațiilor pentru cetățeni este multiplicată, deoarece mai multe documente sunt legate de o singură platformă – un „ghișeu unic” – eliminând necesitatea de a căuta prin diferite site-uri și baze de date.

66. În contextul trilogurilor, o astfel de platformă ar putea include datele trilogului, pozițiile inițiale ale celor trei instituții, agendele generale ale trilogului, documentele „patru coloane”, textele finale de compromis, notele trilogului care au fost făcute publice, listele factorilor de decizie politică implicați și, pe cât posibil, o listă a altor documente depuse în timpul negocierilor.

Ombudsmanul încurajează instituțiile să colaboreze pentru a pune la dispoziția publicului cât mai multe informații și documente din trilog, printr-o bază de date comună ușor de utilizat și ușor de înțeles.

D. Observații finale

67. Trilogurile au devenit o caracteristică esențială a procesului legislativ al UE. Informații despre Triloguri sunt informații despre modul în care legile care guvernează viața a peste 500 de milioane de cetățeni sunt în cele din urmă adoptate. Pentru ca cetățenii să participe efectiv la viața democratică a Uniunii Europene, prin tragerea la răspundere a reprezentanților lor și prin exprimarea opiniei lor, atunci au nevoie de acces la aceste informații. Dacă cetățenii percep procesul prin care legislația UE este adoptată ca fiind accesibilă și transparentă, încrederea lor în UE și în instituțiile sale va crește. Acest lucru se înscrie în centrul legitimității legislative a UE.

68. Ombudsmanul este conștient de apelurile foarte atente care trebuie făcute pentru a găsi un echilibru corect între transparență și alte **interese publice legitime și importante**. Ea este, de asemenea, conștientă de provocările și sensibilitățile specifice implicate în ajungerea la compromisuri cu privire la propunerile legislative. Cu toate acestea, ea nu are nicio îndoială că o mai mare transparență a trilogului va duce la un proces legislativ mai deschis tuturor segmentelor societății, care este bine informat și, în cele din urmă, este mai legitim în ochii cetățenilor europeni. Această anchetă a fost încheiată într-o perioadă marcată de incertitudine pentru UE. Deși nimeni nu poate prezice rezultatul acestei incertitudini, orice măsură de creștere a transparenței și, prin urmare, de consolidare a legitimității instituțiilor UE nu poate servi decât la sprijinirea valorilor democratice proclamate în tratatele pe care se întemeiază și pe care se ghidează UE.

69. Ombudsmanul speră că propunerile de transparență vor fi deliberate cu mare atenție de către cele trei instituții și vor fi privite ca o contribuție rațională și echilibrată la o chestiune



importantă a UE. Ea este conștientă de preocupările reale că o mai mare transparență ar putea duce, în mod paradoxal, la mai puțină, deoarece unii dintre cei implicați în triloguri ar putea fi tentați să revină la metode de negociere mai informale și neînregistrate. Cu toate acestea, ea are încredere că ceea ce a observat ca dorința tuturor celor trei instituții de a depune eforturi și mai mari pentru a spori încrederea cetățenilor – în special în acest moment – va asigura că acest lucru nu se va întâmpla.

Propunerile

Pe baza anchetei, Ombudsmanul prezintă Parlamentului, Consiliului și Comisiei următoarele propuneri:

- Ombudsmanul **propune ca instituțiile să pună la dispoziția publicului un „calendar al trilogului” care să identifice trilogurile viitoare. Acestea ar trebui să se refere, de asemenea, la trilogurile din bazele de date privind dosarele legislative.**
- Ombudsmanul propune ca ambii colegiitori să pună la dispoziție în mod proactiv, înainte de începerea negocierilor trilaterale, pozițiile lor cu privire la propunerea Comisiei, indiferent de nivelul la care poziția a fost adoptată la nivel intern și indiferent de propunerea legislativă.
- Ombudsmanul propune ca instituțiile să pună la dispoziție ordinele de zi generale rezumative înainte sau la scurt timp după reuniunile trilogului.
- Ombudsmanul propune ca instituțiile să pună la dispoziție în mod proactiv documente pe patru coloane, inclusiv textul final convenit, cât mai curând posibil după încheierea negocierilor.
- Ombudsmanul propune ca instituțiile să includă, în bazele de date legislative și în calendarele referitoare la triloguri, linkuri către orice proces-verbal sau material video al reuniunilor publice ale instituțiilor în cadrul cărora a fost discutat un trilog.
- Ombudsmanul propune ca instituțiile să pună la dispoziție în mod proactiv o listă a reprezentanților responsabili din punct de vedere politic pentru deciziile luate în cadrul unui trilog, cum ar fi deputații în Parlamentul European implicați, ministrul responsabil din cadrul Președinției Consiliului și comisarul responsabil cu dosarul. În cazul în care competența de a lua decizii este delegată funcționarilor publici, identitatea acestora ar trebui, de asemenea, să fie divulgată în mod proactiv.
- Ombudsmanul propune ca, în scopul facilitării cererilor de acces public la documente, instituțiile să pună la dispoziție, pe cât posibil, liste de documente depuse în timpul negocierilor din cadrul trilogului.
- Ombudsmanul încurajează instituțiile să colaboreze pentru a pune la dispoziția publicului cât mai multe informații și documente din trilog, printr-o bază de date comună ușor de utilizat și ușor de înțeles.

Prezenta decizie și propunerile Ombudsmanului vor fi comunicate Parlamentului, Consiliului și Comisiei. Ombudsmanul solicită instituțiilor să o informeze cu privire la orice acțiune întreprinsă în legătură cu propunerile sale până la 15 decembrie 2016.

Strasbourg, 12.7.2016



Emily O'Reilly

Ombudsmanul European

[1] Directiva 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010, JO 2014, L 60, p. 34.

[2] Regulamentul (UE) nr. 536/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind trialurile clinice cu medicamente de uz uman și de abrogare a Directivei 2001/20/CE, JO 2014, L 158, p. 1.

[3] Scrisorile de deschidere ale Ombudsmanului adresate instituțiilor, răspunsurile instituțiilor, rapoartele de inspecție ale Ombudsmanului și observațiile publicului ca răspuns la consultarea publică a Ombudsmanului pot fi găsite la adresa:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Link]

[4] Acordul interinstituțional dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare, JO 2016, L 123, p. 1 (

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

[5] Hotărârea *Suedia și Turco/Consiliul*, cauzele conexate C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46.

[6] Și anume, *Tweede Kamer* din Țările de Jos, *Camera Comunelor din* Marea Britanie și *Camera Lorzilor*, *Assemblée nationale din Franța* și *Senatul României* (depuneri disponibile la adresa: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Link]).

[7] Informații disponibile la adresa: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> [Link]

[8] Informații disponibile la adresa:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Link]

[9] Informații disponibile la adresa: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Link]

[10] Consultarea publică a Ombudsmanului a arătat că această opinie este într-adevăr susținută de numeroși actori diferiți, fie că sunt ONG-uri, asociații de întreprinderi sau cetățeni.



[11] Pentru mai multe informații, a se vedea scrisoarea Ombudsmanului privind registrul de transparență adresată președintelui Comisiei Europene la 26 mai 2016, disponibilă la adresa: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark> [Link]

[12] Informații disponibile la adresa: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en> [Link]

[13] În special EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html>) [Link], Observatorul Legislativ al Parlamentului () și baza de [Link] date a Consiliului în cadrul procedurii de codecizie (& [Link]).

[14] Punctul 9 din Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei din 13 iunie 2007 privind aspectele practice în cadrul procedurii de codecizie (articolul 251 din Tratatul CE), JO 2007, C 145, p. 5. (disponibil la adresa: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+> [Link]).

[15] Comisii specializate pe anumite aspecte ale activității Parlamentului (de exemplu, mediu, agricultură, comerț) însărcinate cu pregătirea lucrărilor sesiunii plenare a Parlamentului. Acestea sunt alcătuite din membri ai Parlamentului și dezbăt în mod public: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html> [Link]

[16] Comitetul a avut sarcina de a pregăti lucrările Consiliului. Acesta este alcătuit din reprezentanții permanenți (ambasadori) sau din reprezentanții permanenți adjuncți ai celor 28 de state membre: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Link]

[17] De exemplu, toate cele trei baze de date menționate la nota de subsol 13 conțin lacune de aproape un an în ceea ce privește Regulamentul privind studiile clinice și Directiva privind creditele ipotecare. În această perioadă au fost în curs de desfășurare triloguri.

[18] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, JO 2001, L 145, p. 43.

[19] Lista completă este disponibilă la adresa: <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html> [Link]

[20] Mai multe informații sunt disponibile la adresa: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/> [Link]

[21] Listă și roluri disponibile la adresa: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Link]

[22] A se vedea nota de subsol 18.



[23] Regulamentul 1049/2001 se referă la „documente legislative” ca fiind „*documente întocmite sau primite în cursul procedurilor de adoptare a actelor care sunt obligatorii din punct de vedere juridic în statele membre sau pentru statele membre*”.

[24] A se vedea nota de subsol 4.