



## Raport special al Ombudsmanului European privind ancheta strategică OI/2/2017/TE referitoare la transparența procesului legislativ al Consiliului

Raport special

**Caz OI/2/2017/TE - Deschis la 10/03/2017 - Recomandare privind 09/02/2018 - Raport special din 16/05/2018 - Decizie din 15/05/2018 - Instituțiile vizate** Consiliul Uniunii Europene ( Cazuri clasate în urma unui raport special ) | Consiliul Uniunii Europene ( S-a constatat o administrare defectuoasă ) |

Ca urmare a anchetei privind transparența dezbaterilor legislative în cadrul grupurilor de pregătire ale Consiliului European („Consiliul”), Ombudsmanul, Emily O’Reilly, transmite prezentul raport special Parlamentului European pentru a-i solicita sprijinul în această privință.

Pentru ca cetățenii Uniunii să-și exercite în mod corespunzător dreptul democratic de a participa la procesul decizional al UE și să tragă la răspundere persoanele implicate, deliberările legislative trebuie să fie suficient de transparente.

De asemenea, pentru a putea trage la răspundere guvernele care îi conduc pentru deciziile luate privind legislația UE, cetățenii trebuie să cunoască modul în care guvernele lor s-au poziționat în cadrul procesului legislativ. Publicarea acestor informații va obliga guvernele statelor membre să-și asume o responsabilitate mai mare pentru această legislație, descurajându-le să „dea vina pe Bruxelles” pentru legislația UE la elaborarea și adoptarea căreia au contribuit.

Ombudsmanul a deschis această anchetă strategică în martie 2017. A adresat întrebări specifice Consiliului, a lansat consultări publice și a analizat dosarele legislative ale Consiliului.

Ombudsmanul a constatat că practicile curente ale Consiliului constituie o administrare defectuoasă. Acesta a criticat în special neînregistrarea sistematică de către Consiliu a identității statelor membre care iau poziție în cadrul grupurilor de pregătire, precum și practica larg răspândită de a restricționa accesul la documentele legislative pe parcursul procesului decizional (așa-numitul marcaj „LIMITE”).

La 9 februarie 2018, Ombudsmanul a adresat Consiliului trei recomandări specifice și o serie de sugestii privind modul de îmbunătățire a transparenței procesului său legislativ.

Consiliul nu a răspuns la recomandările și sugestiile Ombudsmanului în termenul legal



stabilit, de trei luni.

Având în vedere importanța problemei privind transparența legislativă, Ombudsmanul consideră potrivit să o aducă în atenția Parlamentului European, pentru a solicita sprijinul acestuia în scopul de a convinge Consiliul să-i pună în aplicare recomandările și sugestiile.

*Întocmit în conformitate cu articolul 3 alineatul (7) din Statutul Ombudsmanului European [1]*

Contextul anchetei strategice

**1.** Consiliul Uniunii Europene („Consiliul”) este alcătuit din guvernele statelor membre ale UE. Împreună cu Parlamentul European [2], Consiliul adoptă legislația UE. Înainte ca miniștrii din statele membre să adopte o poziție oficială cu privire la proiectele legislative în cadrul reuniunilor Consiliului, au loc dezbateri pregătitoare la nivelul Comitetului Reprezentanților Permanenți („Coreper”) al Consiliului [3] și al celor peste 150 de grupuri de pregătire ale Consiliului la care participă funcționarii publici din administrațiile naționale, inclusiv așa-numitele „grupuri de lucru” [4]. În multe cazuri, aceste grupuri de pregătire au o influență decisivă asupra textelor legislative definitive. Prin urmare, dezbaterile din cadrul acestor grupuri de pregătire sunt esențiale pentru procesul legislativ al UE.

### **Consiliul de miniștri naționali**

»

### **Comitetul Reprezentanților Permanenți cu rang de ambasadori naționali**

»

### **Grupurile de lucru ale funcționarilor publici din administrațiile naționale**

**2.** Asigurarea cetățenilor privind posibilitatea de a urmări evoluția legislativă nu este o simplă doleanță; este o cerință legală. În conformitate cu Tratatul UE, fiecare cetățean are „dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii”, iar deciziile UE trebuie luate „în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean” [5]. Conform prevederilor specifice din tratate, Consiliul se întrunește în ședințe publice „în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ” [6]. Acest tip de transparență trebuie să se aplice pe parcursul întregului proces legislativ, la termen și nu doar retrospectiv, după încheierea procesului. În mod fundamental, se urmărește să se garanteze cetățenilor posibilitatea de a cunoaște modul în care evoluează un anumit proces legislativ, diferitele opțiuni care sunt discutate și pozițiile promovate sau contestate de guvernele naționale.

**3.** Documentele relevante pentru această anchetă sunt cele depuse la grupurile de pregătire ale Consiliului responsabile cu proiectul legislativ. Toate aceste documente sunt „documente legislative” în sensul în care acest termen este folosit în normele UE privind accesul public la documente [7]. Aceste documente trebuie puse la dispoziție în mod proactiv de „legiuitorul Uniunii” pentru a asigura accesul public cât mai larg [8]. Accesul la documentele publice poate fi restricționat doar în circumstanțele avute în vedere de „excepțiile” prevăzute în



normele UE privind accesul public la documente [9] . În afara cazurilor extrem de neobișnuite, chiar dacă aceste excepții s-ar aplica, ele pot fi anulate dacă există un interes public de divulgare mai important. Având în vedere că există un interes clar de a face publice aceste documente astfel încât cetățenii să-și poată exercita efectiv dreptul de a examina procesul legislativ [10] , sunt rare cazurile în care una dintre aceste excepții poate justifica nedivulgarea documentelor legislative.

**4.** În temeiul tratelor UE, Consiliul și Parlamentul European sunt co-legiuitori [11] . Parlamentul European ales direct are deja un nivel ridicat de transparență și, prin urmare, de responsabilitate, atunci când deliberază asupra legislației și o adoptă. Etapele principale ale procesului legislativ din cadrul Parlamentului European și dispozițiile corespunzătoare privind transparența sunt:

Proiectul de raport al comisiei

Publicat

Dezbatere(dezbateri) în comisie

Publică(publice)

Amendamente în comisie

Publicate

Amendamente de compromis

Publicate

Vot prin apel nominal în comisie

Publicat

Raportul comisiei

Publicat

Amendamente în plen

Publicate

Dezbatere în plen

Publică

Vot prin apel nominal în plen



Publicat

Raportul în plen

Publicat

**5.** În prezent, mare parte din documentele legislative ale Consiliului nu sunt puse în mod direct și proactiv la dispoziția publicului pe parcursul procesului legislativ. Solicitățile individuale de acces public la documentele legislative ale Consiliului sunt, în general, gestionate în conformitate cu normele UE privind accesul la documente. Cu toate acestea, având în vedere deficiențele legate de modul de înregistrare a acestor documente de Consiliu, deseori publicul nu se poate ști, în timp util, ce documente există efectiv. Ombudsmanul este conștient de progresele semnificative realizate de Consiliu în a-și îmbunătăți procedurile de gestionare a documentelor interne și îl felicită pentru aceste măsuri. Cu toate acestea, problema mai fundamentală o constituie nivelul de angajament al Consiliului în vederea asigurării transparenței și, prin urmare, a responsabilității sale în calitate de legiuitor al Uniunii.

**6.** În contextul preocupărilor legate de o lipsă aparentă de responsabilitate privind activitățile legislative ale Consiliului și, prin urmare, de lipsa de oportunități pentru cetățeni de a participa la acestea, Ombudsmanul a decis să ancheteze chestiunea din proprie inițiativă, prin intermediul unei „anchete strategice”.

Ancheta strategică

**7.** Ancheta se concentrează asupra transparenței dezbaterilor legislative din cadrul grupurilor de pregătire ale Consiliului. Aceasta a urmărit, în special, modul în care Secretariatul General al Consiliului („Secretariatul”) sprijină procesul legislativ din punct de vedere administrativ, prin înregistrarea dezbaterilor care au loc între statele membre în grupurile de pregătire și prin înregistrarea, gestionarea și publicarea documentelor conexe.

**8.** La 10 martie 2017, Ombudsmanul a adresat Consiliului 14 întrebări [12], la care Consiliul a răspuns în data de 26 iulie 2017 [13].

**9.** Ombudsmanul a lansat apoi o consultare publică prin care invita publicul, membrii societății civile, ai instituțiilor academice și ai parlamentelor naționale să-și prezinte opiniile asupra problemelor ridicate. Toți cei care au adus contribuții și-au exprimat preocuparea, într-o măsură diferită, în legătură cu responsabilitatea și transparența dezbaterilor legislative din cadrul diferitelor grupuri de pregătire ale Consiliului [14].

**10.** La 23 ianuarie 2018, echipa Ombudsmanului responsabilă cu realizarea anchetei a analizat [15] dosarele primite de la Consiliu referitoare la trei propuneri legislative care au fost finalizate în 2016: Regulamentul privind protecția datelor [16], Decizia privind combaterea muncii nedeclarate [17] și Directiva privind accesibilitatea site-urilor web și a aplicațiilor mobile ale organismelor din sectorul public [18]. Scopul acestei anchete a fost de a furniza informații Ombudsmanului în legătură cu modul în care Secretariatul întocmește, distribuie, înregistrează și publică documentele depuse în cadrul reuniunilor grupurilor de



pregătire ale Consiliului.

**11.** În urma unei analize detaliate a comentariilor primite în cursul consultării publice, a rezultatelor anchetei și a opiniilor înaintate de Consiliu, Ombudsmanul a constatat că practicile curente ale Consiliului constituie un caz de administrare defectuoasă.

**12.** La 9 februarie 2018, Ombudsmanul a adresat Consiliului trei recomandări specifice privind modul de îmbunătățire a transparenței procesului său legislativ. De asemenea, acesta a solicitat Consiliului să răspundă la o serie de sugestii de îmbunătățire [19].

**13.** În conformitate cu tratatele UE [20] și cu Statutul Ombudsmanului European [21], Ombudsmanul a acordat Consiliului un termen de trei luni pentru a furniza un aviz detaliat privind recomandările și sugestiile sale.

**14.** Spre dezamăgirea Ombudsmanului, Consiliul nu a răspuns la recomandările și sugestiile acestuia în termenul legal stabilit, care a expirat la 9 mai 2018. Având în vedere importanța problemei privind transparența legislativă, Ombudsmanul a decis să nu mai acorde Consiliului o prelungire a acestui termen.

Evaluarea și concluziile Ombudsmanului

**15.** Punctul de plecare al evaluării efectuate de Ombudsman l-a constituit importanța transparenței pentru legitimitatea democratică a UE și a legislației UE. Având în vedere că grupurile de pregătire ale Consiliului nu se reunesc în public, cetățenii își pot exercita dreptul democratic de a urmări dezbaterile legislative doar accesând înregistrările acestor dezbateri. Pentru a face posibil acest lucru, (a) dezbaterile legislative din cadrul grupurilor de pregătire trebuie să fie documentate, (b) în cazurile în care statele membre iau poziții în cadrul grupurilor de pregătire, acestea trebuie înregistrate și (c) trebuie să se asigure accesul public în timp util și facil la documentele legislative.

## **A. Înregistrarea activităților desfășurate de grupurile de pregătire**

**16.** În noiembrie 2016, Consiliul a introdus un nou sistem informatic pentru înregistrarea și distribuirea documentelor depuse în cadrul reuniunilor Consiliului, inclusiv al reuniunilor grupurilor de pregătire. Acest sistem asigură faptul că toate documentele depuse la grupurile de pregătire ale Consiliului sunt în prezent înregistrate în mod sistematic. Acest lucru include, de exemplu, observații din partea reprezentanților guvernelor statelor membre pe care Secretariatul le primește prin e-mail și documente întocmite în cadrul reuniunilor grupurilor de pregătire [22]. Ombudsmanul recunoaște că acest sistem poate contribui în mod semnificativ la îmbunătățirea transparenței dezbaterilor legislative.

**17.** Cu toate acestea, pe parcursul acestei anchete, Ombudsmanul a identificat inconsecvențe în ceea ce privește documentația pregătită de Secretariat pentru diferitele grupuri de pregătire. Activitatea diferitelor grupuri de pregătire este înregistrată în moduri diferite, practicile diferă în ceea ce privește modul de înregistrare a activităților și documentația are anumite lacune (vezi Anexa 1 pentru o prezentare detaliată a concluziilor



Ombudsmanului).

**18.** Ombudsmanul consideră că o abordare globală și consecventă a documentației în cadrul grupurilor de pregătire ale Consiliului ar facilita în mare măsură monitorizarea evoluției propunerilor legislative. Practicile divergente, care nu sunt justificate de o nevoie obiectivă, riscă să creeze o confuzie inutilă pentru cei care încearcă să urmărească și să înțeleagă o procedură legislativă în detaliu. **În consecință, Ombudsmanul a sugerat Consiliului să adopte orientări privind tipurile de documente întocmite în contextul procedurilor legislative din cadrul grupurilor de pregătire, precum și informațiile care trebuie incluse în documentele respective.**

## **B. Înregistrarea și divulgarea pozițiilor statelor membre**

**19.** Există diferite practici legate de modul în care pozițiile statelor membre sunt înregistrate în documentele întocmite și distribuite în cadrul grupurilor de pregătire ale Consiliului. Ancheta a arătat că identitatea statelor membre care iau poziție în cadrul grupurilor de pregătire au fost înregistrate doar în câteva cazuri. În alte cazuri, statele membre nu au fost identificate ca susținând o anumită poziție. În schimb, au existat trimiteri la „*delegații*” neidentificate.

**20.** Ombudsmanul subliniază că reprezentanții statelor membre implicați în activitatea legislativă fac parte din legislatura UE și trebuie să-și asume responsabilitatea în acest sens. Pentru a-și putea trage la răspundere guvernele pentru deciziile luate privind legislația UE, publicul trebuie să poată ști ce guvern național a adoptat o anumită poziție în cadrul procesului de modificare și de adoptare a propunerilor legislative ale UE. Fără acest „*element de probă minim și esențial*” [23], cetățenii nu vor avea niciodată posibilitatea de a examina corespunzător modul în care au acționat reprezentanții lor naționali. În cadrul activității de supraveghere a acțiunilor guvernelor lor, este important ca parlamentele naționale să poată cunoaște pozițiile adoptate de guvernele acestora.

**21.** O mai mare transparență privind pozițiile adoptate de guvernele naționale privind legislația UE este, de asemenea, importantă pentru legitimitatea legislației UE. Prin punerea acestor informații la dispoziția publicului, guvernele statelor membre sunt obligate să-și asume o responsabilitate mai mare pentru această legislație, fiind descurajate să „dea vina pe Bruxelles” pentru deciziile luate în cele din urmă chiar de ele. Multe contribuții la consultarea publică au subliniat cu fermitate importanța de a putea identifica pozițiile adoptate de fiecare stat membru în cursul negocierilor legislative.

**22.** În răspunsul inițial din iulie 2017 transmis Ombudsmanului, Consiliul a confirmat că problema legată de înregistrarea pozițiilor statelor membre a fost discutată în cadrul unei reuniuni Coreper din mai 2014, după o hotărâre conexă a Curții de Justiție a UE [24]. Coreper a concluzionat că această hotărâre nu a stabilit nicio obligație de înregistrare și de identificare a pozițiilor fiecărui stat membru, ci că statele membre ar fi identificate în cazul în care s-ar considera „*adecvat*” [25].



**23.** Ombudsmanul este conștient că guvernele statelor membre pot fi reticente în a-și divulga pozițiile înaintea votului oficial sau a eventualei adoptări a unei anumite propuneri legislative. În schimb, Secretariatul poate avea rețineri în ceea ce privește documentele legislative pe care le poate pune la dispoziția publicului în mod proactiv și direct. De fapt, în conformitate cu regulamentul de procedură al Consiliului, Secretariatul nu poate pune la dispoziție în mod proactiv documente care „*reflectă pozițiile individuale ale delegațiilor*” [26] în cursul derulării dezbaterilor. În plus, chiar și după legiferarea actului legislativ respectiv, un stat membru poate solicita ca documentele care reflectă poziția sa individuală să nu fie direct accesibile publicului [27].

**24.** Cu toate acestea, disponibilitatea de a-și schimba poziția și de a ajunge la un compromis constituie o caracteristică fundamentală a procesului decizional democratic. Pentru a face dovada responsabilității, este fără îndoială extrem de important să se informeze cetățenii cu privire la aceste schimbări, să li se explice aceste schimbări și compromisurile care decurg din acestea [28]. În consecință, Curtea de Justiție a considerat, în cauza menționată mai sus, că refuzul Consiliului de a acorda accesul public la anumite secțiuni ale unei note primite de la Secretariat, care conținea amendamentele depuse de o serie de guverne ale statelor membre, este greșit. Curtea a clarificat că normele UE privind accesul la documente „*vizează asigurarea accesului public la întregul conținut al documentelor Consiliului, incluzând, în acest caz, identitatea persoanelor care fac aceste propuneri*” [29].

**25.** Ombudsmanul a salutat confirmarea Consiliului conform căreia, în urma hotărârii Curții, documentele legislative care conțin pozițiile statelor membre sunt divulgate în prezent la cerere, „*cu excepția cazurilor excepționale și pe deplin justificate*”. **Ombudsmanul a sugerat Consiliului să își actualizeze regulamentul de procedură pentru a reflecta această practică** [30]. Acest angajament are, bineînțeles, o semnificație minoră câtă vreme pozițiile statelor membre nu sunt înregistrate inițial în mod corespunzător.

**26.** Având în vedere importanța pentru cetățeni de a cunoaște pozițiile statelor membre, Ombudsmanul a constatat că neînregistrarea sistematică de către Secretariat a identității statelor membre în momentul în care acestea își exprimă poziția în timpul dezbaterilor din cadrul grupurilor de pregătire constituie o administrare defectuoasă. În consecință, Ombudsmanul a făcut următoarea recomandare Consiliului:

**Consiliul trebuie să înregistreze sistematic identitatea guvernelor statelor membre în momentul în care acestea își exprimă pozițiile în cadrul grupurilor de pregătire.**

## **C. Accesarea documentelor întocmite de grupurile de pregătire**

**27.** Ombudsmanul a identificat două probleme specifice privind accesul simplu și oportun la documentele întocmite de grupurile de pregătire: i) integralitatea și accesibilitatea registrului public de documente al Consiliului; și ii) practicile Consiliului de restricționare a accesului la documentele legislative în timp ce procesul legislativ este în curs (așa-numitul marcaj



„LIMITE”).

## Registrul public de documente al Consiliului

**28.** Păstrarea unui registru public complet și accesibil este esențial pentru transparența legislativă. Pentru a permite publicului să-și exercite pe deplin dreptul de acces la documente, toate documentele legislative întocmite și/sau distribuite în cadrul grupurilor de pregătire trebuie să fie incluse într-un registru public, indiferent de formatul acestora și indiferent dacă sunt accesibile total sau parțial sau dacă nu sunt deloc accesibile. În cazul în care documentele nu apar într-un registru public, publicul nu poate ști ce documente există efectiv. În plus, pentru a permite publicului să acceseze efectiv aceste documente, ele trebuie să fie ușor de găsit pe site-ul Consiliului. Doar un registru de documente complet și accesibil poate permite publicului să beneficieze de o prezentare generală corespunzătoare a deliberărilor care au loc în cadrul grupurilor de pregătire.

**29.** Ombudsmanul a constatat că registrul public de documente deținut în prezent este incomplet și nu foarte ușor de utilizat [31]. De exemplu, practica de publicare a listelor de „*documente de lucru*” care nu au intrări separate în registru este nesatisfăcătoare, deoarece împiedică membrii publicului să ia cunoștință cu ușurință și în timp util de existența acestor documente. În general, este necesară cunoașterea aprofundată a funcționării Consiliului pentru a găsi un anumit document. Astfel, publicul general se confruntă cu dificultăți în momentul accesării informațiilor privind negocierile din cadrul grupurilor de pregătire.

**30.** Pe baza analizei acestuia, **Ombudsmanul a sugerat Consiliului să includă toate tipurile de documente în registrul său public, indiferent de formatul acestora și indiferent dacă sunt accesibile total sau parțial sau dacă nu sunt deloc accesibile.**

**31.** Pentru a evita supraîncărcarea cu informații, acest lucru trebuie realizat în paralel cu îmbunătățirea accesibilității documentelor prin intermediul registrului. Ombudsmanul consideră că organizarea cronologică a documentelor de pregătire pe o singură pagină web pentru fiecare propunere legislativă ar facilita în mare măsură accesul [32]. **În consecință, Ombudsmanul a sugerat Consiliului să dezvolte o pagină web dedicată și actualizată pentru fiecare propunere legislativă, urmând exemplul „Observatorului legislativ” de pe site-ul Parlamentului European.** În acest context, Ombudsmanul a salutat progresul înregistrat de Consiliu, Parlamentul European și Comisie în ceea ce privește crearea unei „baze de date comune” pentru dosarele legislative.

## Marcajul „LIMITE”

**32.** Consiliul restricționează accesul la documentele din cadrul procedurilor legislative în curs prin însemnarea documentelor cu așa-numitul marcaj „LIMITE” [33]. Destinatarilor documentelor care poartă acest marcaj trebuie să se asigure că aceste documente nu sunt divulgate în afara Consiliului. Consiliul nu publică aceste documente direct pe site-ul său. Cu toate acestea, Ombudsmanul înțelege că marcarea unui document drept „LIMITE” nu





presupune neapărat că accesul la document va fi refuzat în cazul în care există o solicitare transmisă în conformitate cu normele UE privind accesul public la documente.

**33.** Secretariatul este responsabil pentru marcarea documentelor „LIMITE”. În iulie 2017, Consiliul a explicat Ombudsmanului că Secretariatul marchează un document drept „LIMITE” pe baza unei „evaluări *prima facie*” pentru a identifica dacă există vreun risc pentru unul sau mai multe interese protejate în conformitate cu excepțiile prevăzute în normele UE privind accesul public la documente [34].

**34.** Cu toate acestea, ancheta Ombudsmanului a arătat că documentele însoțite de un cod interinstituțional distribuit între Secretariat, grupurile de lucru și Coreper legate de trei dosare legislative au fost marcate în mod general și sistematic cu „LIMITE” [35]. Acest lucru a indicat faptul că, la nivelul diferitelor departamente ale Secretariatului, există practica de a marca automat documentele legislative de pregătire drept „LIMITE”. Regulamentul de procedură al Consiliului pare să încurajeze această practică de a „acționa cu precauție” și de a face direct accesibile doar documentele care „*nu fac în mod clar obiectul*” [36] vreunei excepții din normele UE privind accesul public la documente. Acest lucru contravine, indiscutabil, cerinței legale potrivit căreia trebuie să se acorde accesul public cât mai larg [37] la documentele legislative [38].

**35.** În iulie 2017, Consiliul a informat Ombudsmanul că, în general, anulează statutul „LIMITE” în timp ce dezbaterile legislative sunt în curs, doar ca răspuns la solicitări specifice. O revizuire sistematică a statutului „LIMITE” al documentelor are loc doar după legiferarea definitivă a unui act legislativ [39]. Prin urmare, în cadrul procedurilor legislative complexe, este posibil ca documentele să nu fie publicate în mod proactiv decât peste câțiva ani [40]. Ombudsmanul a observat că în 2015 au fost aprobate 84 % dintre solicitările de acces public la documentele marcate „LIMITE” și legate de procedurile legislative în curs din 2015 [41]. În cazul Regulamentului privind protecția datelor, 310 din 321 documente „LIMITE” legate de dosar au fost puse la dispoziție integral, la cerere, când negocierile erau încă în derulare. Acest lucru înseamnă că marea majoritate a documentelor legislative nu a făcut în cele din urmă obiectul excepțiilor de divulgare în conformitate cu normele UE privind accesul public la documente [42].

**36.** Ombudsmanul subliniază că restricțiile privind accesul la documentele legislative trebuie să fie excepționale și să fie limitate ca durată la ceea ce este absolut necesar. Statutul „LIMITE” trebuie să se aplice doar documentelor care, la momentul evaluării, sunt exceptate de la divulgare pe baza uneia dintre excepțiile prevăzute în normele UE privind accesul la documente. Consiliul trebuie să pună imediat la dispoziție documentele legislative pe site-ul său [43], în mod proactiv, în același mod precum colegiul său, Parlamentul European.

**37.** În lumina considerațiilor de mai sus, Ombudsmanul a observat că practica curentă privind marcarea majorității documentelor de pregătire din cadrul procedurilor legislative în curs drept „LIMITE” reprezintă o restricție disproporționată a dreptului cetățenilor la un acces public cât mai larg la documentele legislative. Acest fapt reprezintă un caz de administrare defectuoasă. În consecință, Ombudsmanul a făcut următoarele recomandări Consiliului:



**Consiliul trebuie să elaboreze criterii clare disponibile publicului privind modul de marcare a documentelor drept „LIMITE”, în conformitate cu legislația UE.**

**Consiliul trebuie să revizuiască sistematic statutul „LIMITE” al documentelor într-o etapă incipientă, înainte de adoptarea definitivă a unui act legislativ, inclusiv înainte de începerea negocierilor informale (așa-numitele „triloguri”) dintre Consiliu, Parlamentul European și Comisie, punct în care Consiliul ar fi adoptat o poziție inițială asupra propunerii legislative.**

Concluzie

**38.** Pe baza considerentelor de mai sus, Ombudsmanul consideră că Consiliul trebuie să îmbunătățească transparența procesului legislativ. Având în vedere importanța problemei privind transparența legislativă pentru responsabilizarea procesului decizional al UE, Ombudsmanul solicită sprijinul Parlamentului European pentru a convinge Consiliul să pună în aplicare recomandările și sugestiile sale.

## **Recomandările Ombudsmanului**

Ombudsmanul a făcut următoarele recomandări Consiliului:

**Consiliul trebuie:**

- **Să înregistreze sistematic identitatea guvernelor statelor membre în momentul în care acestea își exprimă pozițiile în cadrul grupurilor de pregătire ale Consiliului;**
- **Să elaboreze criterii clare disponibile publicului privind modul de marcare a documentelor drept „LIMITE”, în conformitate cu legislația UE;**
- **Să revizuiască sistematic statutul „LIMITE” al documentelor într-o etapă incipientă, înainte de adoptarea definitivă a unui act legislativ, inclusiv înainte de începerea negocierilor informale din cadrul „trilogurilor”, punct în care Consiliul va fi adoptat o poziție inițială asupra propunerii.**

## **Sugestiile Ombudsmanului pentru îmbunătățire**

**Consiliul trebuie:**

- 1. Să realizeze o analiză a modului în care își îndeplinește obligația legală de a face documentele legislative direct accesibile. Această analiză trebuie finalizată în termen de 12 luni de la data prezentei recomandări și trebuie să ducă la adoptarea unor noi acorduri corespunzătoare în următoarele 12 luni;**
- 2. Să adopte orientări privind tipurile de documente care trebuie întocmite de grupurile de pregătire în contextul procedurilor legislative și informațiile care trebuie incluse în aceste documente;**
- 3. Să actualizeze Regulamentul de procedură al Consiliului pentru a reflecta practica curentă privind divulgarea documentelor legislative care conțin pozițiile statelor**



membre, așa cum a subliniat Președinția neerlandeză a Consiliului din 2016;

**4. Să includă toate tipurile de documente în registrul său public, indiferent de formatul acestora și indiferent dacă sunt accesibile total sau parțial sau dacă nu sunt deloc accesibile;**

**5. Să îmbunătățească modul de utilizare și de căutare în registrul public de documente;**

**6. Să creeze o pagină web dedicată și actualizată pentru fiecare propunere legislativă, urmând exemplul Observatorului legislativ al Parlamentului European.**

Parlamentul European poate lua în considerare adoptarea unei rezoluții în consecință.

Anexa 1 - Înregistrarea activităților desfășurate de grupurile de pregătire ale Consiliului  
La data inițierii anchetei, Ombudsmanul a observat că exista un anumit grad de consecvență în ceea ce privește documentația întocmită în cadrul reuniunilor Coreper [44]. Cu toate acestea, se pare că, în alte grupuri de pregătire ale Consiliului, există practici diferite, în special în cadrul grupurilor de lucru, în legătură cu documentele care trebuie întocmite și cu informațiile pe care acestea trebuie să le cuprindă.

În ceea ce privește **consecvența** documentației generate în cadrul grupurilor de pregătire, Ombudsmanul observă că Consiliul întocmește diferite tipuri de documente pentru a înregistra progresul și rezultatul negocierilor în cadrul grupurilor de pregătire. Acestea pot fi „*ordini de zi*” ale reuniunilor, „*documente*” însoțitoare, „*rapoarte*”, „*rezultate ale lucrărilor*”, „*procese-verbale sumare*” ale dezbaterilor, „*texte de compromis*”, „*note*” către delegații etc.

Analiza celor trei dosare legislative a arătat că practicile de elaborare variază în funcție de grupul de pregătire și de departamentul responsabil din cadrul Secretariatului Consiliului. De exemplu, în timp ce Secretariatul a elaborat „rezultatele detaliate ale lucrărilor” pentru unele dintre reuniunile grupului de pregătire [45] care a elaborat poziția Consiliului legată de proiectul de decizie privind combaterea muncii nedeclarate, astfel de înregistrări nu există pentru reuniunile altor două grupuri de pregătire care au discutat despre Regulamentul privind protecția datelor [46] și despre Directiva privind accesibilitatea site-urilor web și a aplicațiilor mobile ale organismelor din sectorul public [47]. În mod asemănător, Secretariatul întocmește în mod regulat „note” cu compilații de comentarii scrise ale statelor membre în legătură cu proiectul de Regulament privind protecția datelor, însă astfel de „note” nu există pentru celelalte două acte legislative. Aceste observații au fost confirmate de numeroasele contribuții la consultarea publică organizată de către Ombudsman, în care s-au exprimat preocupări legate, în special, de absența proceselor-verbale pentru unele grupuri de pregătire.

Ombudsmanul confirmă că este necesar un anumit grad de flexibilitate în ceea ce privește întocmirea documentelor, pentru a se ține cont de diferitele tipuri de grupuri de pregătire și de diversitatea subiectelor dezbătute, pentru a face procesul de negociere cât mai eficient



posibil. Cu toate acestea, unele practici de elaborare trebuie justificate doar prin natura dosarului legislativ și a particularităților dezbaterilor de pregătire asociate. Totuși, răspunsul pe care Consiliul l-a transmis Ombudsmanului confirmă faptul că practicile divergente din cadrul diferitelor departamente ale Secretariatului Consiliului nu au legătură doar cu natura dosarului respectiv; abordările diferite provin și din practicile administrative diferite adoptate de diferite departamente ale Secretariatului Consiliului [48].

Anexa 2 - Registrul public de documente al Consiliului

Consiliul păstrează un registru de documente online care este gestionat de Secretariatul Consiliului. Acesta conține aproximativ 350 000 de documente în limbile originale. Unele documente sunt disponibile și în alte secțiuni ale site-ului web, precum secțiunea privind reuniunile Consiliului sau reuniunile grupurilor de pregătire sau secțiunea „*Politici*”.

În general, Secretariatul înregistrează progresul și rezultatul dezbaterilor din cadrul grupurilor de pregătire în așa-numitele documente „*standard*” (acestea sunt denumite frecvent documente „ST”). Toate acestea poartă un număr de referință individual și codul interinstituțional, care asociază documentele cu o anumită propunere legislativă.

Documentele standard sunt incluse în registrul public în mod implicit (cu toate că este posibil ca documentele să nu fie imediat direct accesibile publicului).

Până recent, Consiliul a întocmit, de asemenea, un număr mare de alte documente [49].

Unele dintre aceste tipuri de documente nu mai sunt utilizate. În prezent, de la introducerea unui nou sistem informatic, toate documentele care nu sunt clasificate drept documente standard sunt denumite documente de lucru. Documentele de lucru pot conține, de exemplu, comentarii sau întrebări scrise adresate de către statele membre în legătură cu proiectele de lege sau cu „*documentele neoficiale*” [50] referitoare la diverse subiecte legate de un anumit proiect de lege.

Documentele de lucru nu sunt incluse automat în registrul public la data elaborării acestora.

În schimb, Secretariatul Consiliului publică trimestrial și pentru fiecare grup de lucru un document „*standard*” privind registrul public care conține o listă a documentelor de lucru care au fost distribuite de Secretariat unui anumit grup de lucru, în perioada relevantă. În consecință, documentele de lucru nu beneficiază de o intrare separată în registrul public de documente și nu poartă un cod interinstituțional care să îl asocieze cu un anumit dosar legislativ.

Ombudsmanul a examinat, de asemenea, modul în care documentele și informațiile legate de proiectele de legi pot fi găsite în registrul public al Consiliului.

În cazul propunerilor legislative, registrul poate include sute de documente răspândite în diferite secțiuni ale site-ului web. Pentru a obține o imagine completă a tuturor documentelor puse la dispoziție de Consiliu în legătură cu un act legislativ – de la propunerea Comisiei până la adoptarea acestuia de către Consiliu – trebuie să se efectueze patru căutări diferite în registru pentru negocierile în cadrul grupurilor de pregătire [51] și două căutări în alte secțiuni ale site-ului web pentru dezbaterile la nivelul Consiliului [52].

Cea mai completă căutare în registru pe care cineva o poate efectua se bazează pe codul



interinstituțional al actului legislativ. Ancheta Ombudsmanului a arătat că o astfel de căutare nu afișează anumite documente cheie legate de proiectul de act legislativ, precum contribuțiile Serviciului juridic al Consiliului.

Afișarea curentă a documentelor disponibile face, de asemenea, dificilă reproducerea cronologică a tuturor etapelor unei negocieri. Unele contribuții la consultarea publică organizată de Ombudsman au observat că identificarea rolului, a statutului sau a locului documentelor individuale în cadrul procesului legislativ global a fost dificilă. Ancheta a indicat, de asemenea, dificultăți de identificare după titlu a documentelor din registru. În general, pentru a găsi un anumit document, este necesară, în prealabil, cunoașterea aprofundată a funcționării Consiliului.

[1] Decizia Parlamentului European din 9 martie 1994 privind statutul și condițiile generale pentru exercitarea funcțiilor Ombudsmanului (94/262/CECO, CE, Euratom), JO 1994 L 113, p. 15.

[2] În conformitate cu procedura legislativă ordinară, articolul 294 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

[3] „Comitetul Reprezentanților Permanenți ai guvernelor statelor membre pe lângă Uniunea Europeană” este alcătuit din reprezentanții permanenți (Coreper II) sau din reprezentanții permanenți adjuncți (Coreper I) ai celor 28 de state membre.

[4] Lista grupurilor de pregătire este disponibilă la adresa:  
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>

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

[6] Articolul 15 alineatul (2) din TFUE.

[7] Articolul 12 alineatul (2) din 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 (Regulamentul 1049/2001). Conform acestui articol, documentele legislative sunt „documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre”.

[8] Considerentul 6 din Regulamentul 1049/2001. În ceea ce privește principiul accesului public cât mai larg, se vor consulta cauzele conexe C-39/05 P și C-52/05 P *Suedia și Turco/Consiliul* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, punctul 34; cauza C-280/11 P *Consiliul/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punctul 27; și Cauza T-540/15 *De Capitani/Parlamentul* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, punctul 80.

[9] Articolul 4 din Regulamentul 1049/2001.



[10] Conform Curții de Justiție, interesele protejate în temeiul articolul 4 din Regulamentul 1049/2001 trebuie analizate în raport cu interesul public, care are „*în mod evident o relevanță deosebită atunci când Consiliul acționează în calitate de legiuitor*”, cauza C-280/11 P *Consiliul/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punctul 33; cauza T-540/15 *De Capitani/Parlamentul* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, punctul 79.

[11] În conformitate cu procedura legislativă ordinară, articolul 294 din TFUE.

[12] Scrisoarea de deschidere a Ombudsmanului este disponibilă aici:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] Răspunsul Consiliului este disponibil aici:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] Ombudsmanul a primit 22 de observații la consultarea publică, disponibile aici:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] Raportul de inspecție al Ombudsmanului este disponibil aici:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date.

[17] Decizia (UE) 2016/344 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind instituirea unei platforme europene pentru intensificarea cooperării în materie de combatere a muncii nedeclarate.

[18] Directiva (UE) 2016/2102 a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2016 privind accesibilitatea site-urilor web și a aplicațiilor mobile ale organismelor din sectorul public.

[19] Recomandarea este disponibilă aici:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Articolul 228 din TFUE.

[21] Decizia Parlamentului European privind statutul și condițiile generale de exercitare a funcțiilor Ombudsmanului, articolul 3 alineatul (6).

[22] Acestea sunt incluse în documentele post-reuniune și sunt înregistrate în sistemul informatic.

[23] Vezi avizul AG Cruz Villalón în cauza C-280/11 P *Consiliul v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punctul 61.



[24] Cauza C-280/11 P *Consiliul/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Secretariatul General al Consiliului, Evaluarea impactului hotărârii Curții în cauza C-280/11 P (*Consiliul/Access Info Europe*), 8863/16, 18 mai 2016, p. 3.

[26] Articolul 11 alineatul (4) litera (b), anexa II, regulamentul de procedură al Consiliului.

[27] Articolul 11 alineatul (6), anexa II, regulamentul de procedură al Consiliului.

[28] Consultați, de asemenea, hotărârea Tribunalului de Primă Instanță în cauza T-233/09 *Access Info Europe/Consiliul Uniunii Europene* [2011] ECLI:EU:T:2011:105, punctul 69.

[29] Cauza C-280/11 P *Consiliul/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punctul 40.

[30] Președinția neerlandeză a Consiliului din 2016 a sugerat că „*Regulamentul de procedură al Consiliului, în special articolul 11 din anexa II privind accesul public la documentele Consiliului nu este în deplină conformitate cu jurisprudența recentă. Cu toate că, în practică, Consiliul pare să respecte pe deplin hotărârea privind accesul, președinția consideră că dispozițiile de punere în aplicare stabilite la articolul 11 din anexa II la Regulamentul de procedură trebuie să fie adaptate la jurisprudența recentă a instanțelor din UE*”, vezi Secretariatul General al Consiliului, Grupul de lucru pentru informații 19 mai 2016, 9536/16, 26 mai 2016, p. 3.

[31] Informații detaliate privind registrul public de documente al Consiliului sunt disponibile în Anexa 2.

[32] În secțiunea „Politici” de pe site-ul său, Consiliul a creat pagini web dedicate pentru pachetele de legi majore, însă aceste pagini afișează doar rezultatele deliberărilor la nivelul Consiliului – și uneori la nivelul Coreper. Pentru un rezumat al dezbaterilor la nivelul grupurilor de pregătire, este necesară căutarea celui mai recent „raport intermediar” în registrul public.

[33] Dispozițiile relevante pentru tratarea documentelor „LIMITE” sunt regulamentele de procedură ale Consiliului și orientările interne privind „tratarea documentelor interne ale Consiliului”, Documentul nr. 11336/11.

[34] Articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul 1049/2001.

[35] Exceptând, în principal, documentele care trebuie să fie direct accesibile în conformitate cu regulamentul de procedură al Consiliului, vezi articolul 11 alineatele (3) și (5), anexa II, din Regulamentul de procedură al Consiliului.

[36] Vezi articolul 11 alineatul (4), anexa II, din regulamentul de procedură al Consiliului.

[37] Principiul privind „accesul public cât mai larg”, a fost stabilit în jurisprudența UE: vezi cauzele conexe C-39/05 P și C-52/05 P *Suedia și Turco/Consiliul* [2008] ECLI:EU:C:2008:374,



punctul 34 și Cauza C-280/11 P *Consiliul/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punctul 27.

[38] Documentul „Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens” (*Deschidem uși ferecate: Să facem UE mai transparentă pentru cetățenii săi*), care a fost depus de delegația neerlandeză la Conferința organelor parlamentare specializate în afaceri comunitare și pe care Tweede Kamer (Camera a doua) din Țările de Jos a depus-o ca o contribuție la consultarea publică a Ombudsmanului, afirmă că „modul în care Consiliul tratează documentele încalcă legislația UE și hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene”.

[39] Secretariatul General al Consiliului, Generarea și divulgarea de documente „LIMITE”, 5109/1/17 REV 1, 2017, p. 3. Departamentele Secretariatului General al Consiliului sunt încurajate să revizuiască statutul „LIMITE” atunci când acesta nu mai este justificat.

[40] De exemplu, în cazul Regulamentului UE privind protecția datelor, cinci ani de la propunerea Comisiei.

[41]

[https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information\\_note\\_of\\_the\\_general/document3/f=/vkbjt89a](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjt89a)

[42] În conformitate cu articolul 4 din Regulamentul 1049/2001.

[43] Documentele legislative ale Consiliului pot fi ordinea de zi ale reuniunilor, documente însoțitoare, rapoarte, rezultate ale lucrărilor, procese-verbale sumare ale dezbaterilor, texte de compromis, note etc.

[44] Ordinile de zi ale Coreper sunt publicate înainte de reuniuni, iar procesele-verbale sumare sunt publicate, în general, imediat după reuniuni.

[45] Grupul de lucru pentru chestiuni sociale.

[46] Grupul de lucru pentru schimbul de informații și protecția datelor (DAPIX).

[47] Grupul de lucru pentru telecomunicații și societatea informațională.

[48] La răspunsul său, Consiliul a atașat concluziile generale ale unei evaluări realizate de Secretariatul Consiliului în prima jumătate a anului 2015 privind elaborarea documentelor legate de activitățile legislative ale Consiliului. Studiul a confirmat că practicile de elaborare și formatul documentelor distribuite delegațiilor în timpul negocierilor variază în funcție de departamentul GSC.

[49] De exemplu, „document de séance” (DS), document de ședință (MD), document de lucru (WK) sau document „sans numéro” (SN), vezi GSC, Înțelegerea fișelor de date deschise ale Consiliului, 2016, p. 14 și 16.

[50] Un „document neoficial” se referă la un document informal depus în timpul negocierilor





în scopul ajungerii la un acord privind aspectele sensibile – fără a angaja neapărat răspunderea autorului (care poate fi Comisia Europeană, Președinția Consiliului sau un stat membru).

[51] După codul interinstituțional al dosarului pentru lista de documente de pregătire; după numele grupului de lucru/comisiei pentru ordinea de zi și rezultatele posibile ale lucrărilor asociate cu grupurile de lucru/comisiile implicate în dezbateri; după dată, în secțiunile „Ordini de zi” și „Procese-verbale sumare ale Coreper” pentru dezbaterile Coreper; după numărul documentului pentru anumite documente asociate care nu poartă un cod interinstituțional de dosar (de exemplu, comunicările Comisiei).

[52] În secțiunea „Reuniuni” a site-ului pentru procesele-verbale ale Consiliului și documente suplimentare, precum ordini de zi, informări generale și procese-verbale, și în secțiunea „Presă” a site-ului pentru retransmiterea sesiunilor publice ale Consiliului.