



Evropski varuh
človekovih pravic

Prevod te strani je bil narejen s strojnim prevajanjem [Povezava]. Strojni prevodi lahko vsebujejo napake, ki bi lahko zmanjšale jasnost in natančnost, zato varuhinja človekovih pravic ne prevzema odgovornosti za kakršna koli odstopanja. Za najzanesljivejše informacije in pravno varnost glejte zgornjo povezavo z izvirno različico v jeziku angleščina. Za več informacij si oglejte našo [jezikovno in prevajalsko politiko](#) [Povezava].

Odločba v strateški preiskavi OI/4/2020/TE o preglednosti sprejemanja odločitev v Svetu EU med pandemijo covid-19

Odločba

Primer OI/4/2020/TE - Preiskava uvedena dne 27/07/2020 - Odločba z dne 24/03/2021 - Zadevna institucija ali organ Svet Evropske unije (Nepravilnosti niso bile odkrite) |

Varuhinja človekovih pravic je na svojo pobudo začela „strateško preiskavo“ o preglednosti sprejemanja odločitev v Svetu EU med pandemijo covid-19. V skladu s Pogodbama morajo institucije EU, vključno s Svetom, delovati javno. V skladu z njima se zlasti zahteva, da Svet zaseda javno, ko razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnih aktov.

Svet je moral zaradi pandemije covid-19 ter težav zaradi omejitve potovanj in zbiranja prilagoditi svoje operativne postopke in postopke odločanja za zagotovitev institucionalne kontinuitete. V ta namen se je odločil za začasno odstopanje od svojega poslovnika. Poleg organiziranja sej na daljavo in drugih sprememb Svet zdaj večino odločitev sprejme po „pisnem postopku“.

Varuhinja človekovih pravic je ocenila, kako Svet v izjemnih okoliščinah zaradi pandemije covid-19 izpolnjuje zahteve, da mora delovati javno.

Varuhinja človekovih pravic je ugotovila, da nacionalni ministri prek videokonferenc obravnavajo zakonodajne in nezakonodajne zadeve, ki se nato sprejmejo po pisnem postopku. Na začetku pandemije covid-19 ti sestanki na daljavo niso bili javni, o njih pa je bilo objavljenih zelo malo informacij, kar je bilo obžalovanja vredno. Julija 2020 pa je Svet spremenil svojo prakso. Nekatere sestanke ministrov na daljavo je začel prenašati v živo prek spleta in objavljati zadevno dokumentacijo. Varuhinja človekovih pravic pozdravlja to pomembno spremembo. Svetu predlaga, naj objavi dokumentacijo v zvezi z vsemi ministrskimi videokonferencami, ki so potekale na začetku pandemije covid-19, med marcem in junijem 2020.

Varuhinja človekovih pravic je tudi ugotovila, da na začetku njene preiskave javnosti ni bilo na



voljo nobenih informacij o tem, kako so pripravljalna telesa Sveta brez osebnih sestankov še naprej obravnavala zakonodajne in nezakonodajne zadeve. Ker se je pandemija covid-19 nadaljevala, je Svet sprejel ukrepe za zagotovitev večje preglednosti teh sestankov nacionalnih javnih uslužbencev na daljavo, zlasti z objavljanjem dnevnih redov pred takimi sestanki. Varuhinja človekovih pravic pozdravlja sprejete ukrepe, vendar meni, da bi bilo mogoče storiti več, zato navaja tri dodatne predloge za izboljšanje.

Ozadje strateške preiskave

1. Svet Evropske unije usklajuje politike na ravni EU in sprejema zakone EU, v večini primerov skupaj z Evropskim parlamentom. Sestavljajo ga nacionalni ministri iz vsake države članice EU, ki se sestajajo v različnih sestavah Sveta na podlagi področja politike. Preden nacionalni ministri na sejah Sveta dosežejo uradno stališče o osnutkih zakonov, potekajo pripravljalne razprave v več kot 150 pripravljalnih telesih Sveta [1]. Ta pripravljalna telesa vključujejo Odbor stalnih predstavnikov Sveta („Coreper“), ki ga sestavljajo nacionalni veleposlaniki, in t. i. „delovne skupine“, ki se jih udeležujejo nacionalni javni uslužbenci.

2. Svet skupaj z drugimi glavnimi institucijami EU trenutno odloča o ukrepih, ki so najpomembnejši za odziv na pandemijo COVID-19. Svet je med drugimi ukrepi sprejel sveženj nujne pomoči za reševanje gospodarskih in socialnih posledic krize zaradi COVID-19, vključno z vzpostavitvijo mehanizma za okrevanje in odpornost, ki državam članicam EU zagotavlja podporo v višini 672,5 milijarde EUR.

3. Zaradi pandemije COVID-19 in izzivov, povezanih z omejitvami potovanj in srečanj, je moral Svet prilagoditi svoje delovne postopke, da bi zagotovil institucionalno kontinuiteto. To je med drugim vključevalo prehod z sestankov ministrov in javnih uslužbencev v krajih njenega delovanja na virtualne sestanke, med drugim tudi spremembe. Svet je moral spremeniti tudi način odločanja.

4. Glede na navedeno je Svet 23. marca 2020 sprejel sklep [2], s katerim je uvedel začasno odstopanje od njegovega poslovnika [3]. To odstopanje olajšuje glasovanje po pisnem postopku, kar Svetu omogoča sprejemanje odločitev, ne da bi bili ministri fizično prisotni na sejah Sveta. Odstopanje je bilo od marca 2020 sedemkrat podaljšano in se trenutno uporablja do 21. maja 2021. [4] Zato velja več kot eno leto.

5. Preglednost je osrednjega pomena za dobro delujočo demokracijo, saj utira pot sodelovanju in nadzoru javnosti pri odločanju. Pogodbi EU vsakemu državljanu EU podeljujeta „pravico do sodelovanja v demokratičnem življenju Unije“ in zahtevata, da se odločitve EU sprejemajo „čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani“. [5] Pogodbe EU izrecno zahtevajo, da se Svet sestane javno, „ko razmišlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta“. [6]

6. Varuhinja človekovih pravic se je na podlagi svojih obveznosti iz Pogodbe odločila, da zadevo preuči na lastno pobudo prek „strateške preiskave“. Cilj strateške preiskave je bil



zagotoviti, da Svet ob prilagajanju svojega delovanja glede na krizo zaradi COVID-19 ohranja najvišje standarde preglednosti v zvezi s svojim odločanjem.

Strateška preiskava

7. Strateška preiskava varuhinje človekovih pravic se je osredotočila na preglednost odločanja Sveta med krizo zaradi COVID-19. Nanašala se je zlasti na preglednost ureditev odločanja, vzpostavljenih med krizo zaradi COVID-19, ter na to, kako so Svet in njegova pripravljalna telesa odkrito delovali v teh izjemnih razmerah.

8. Varuhinja človekovih pravic je 27. julija 2020 [7] zaprosila [7], naj pregleda spise Sveta v zvezi s petimi akti, sprejetimi po pisnem postopku med krizo zaradi COVID-19, ter dokumentacijo o delovanju treh „delovnih skupin“ [8] v obdobju od 1. januarja 2020 do 30. junija 2020.

9. Preiskovalna skupina varuhinje človekovih pravic se je 13. novembra 2020 sestala [9] s predstavniki Sveta, da bi pregledala zahtevane dokumente. Preiskovalna skupina je pregledala naslednje datoteke:

- Dosje v zvezi s sprejetjem Uredbe Sveta (EU) 2020/672 z dne 19. maja 2020 o vzpostavitvi evropskega instrumenta za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu COVID-19;
- Dosje v zvezi s sprejetjem Uredbe (EU) 2020/696 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 2020 o spremembi Uredbe (ES) št. 1008/2008 o skupnem pravilu za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti zaradi pandemije COVID-19;
- Dosje v zvezi s sprejetjem Sklepa (EU) 2020/701 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 2020 o makrofinančni pomoči partnericam v okviru širitve in sosedstva v okviru pandemije COVID-19;
- Dosje v zvezi s sprejetjem Sklepa Sveta o potrdilni prošnji 6/c/01/20 o dostopu do dokumentov WK 11963/19 in WK 14081/18; in
- Zadeva v zvezi s sprejetjem Sklepa Sveta (EU) 2020/789 z dne 9. junija 2020 o podaljšanju Sporazuma o znanstvenem in tehnološkem sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Vlado Republike Indije.

Preiskovalna skupina je pregledala tudi dokumentacijo o delovanju treh delovnih skupin: delovna skupina za zračni promet, Delovna skupina za informiranje in Delovna skupina za avdiovizualno področje – in razpravljala o različnih vprašanjih, izpostavljenih v okviru preiskave.

Ocena in ugotovitve varuha človekovih pravic

1. Preglednost ureditev odločanja med krizo zaradi COVID-19



10. Poslovnik Sveta zahteva, da je večina članov Sveta fizično navzoča, preden lahko Svet glasuje – tako imenovana „kvočna zahteva“. [10] Prav tako obstaja možnost, da se sklepi sprejmejo s pisnim glasovanjem. Vendar je „redni pisni postopek“ predviden samo za „*nujne zadeve*“, odločitev o njegovi uporabi pa mora Coreper sprejeti soglasno. [11]

11. Svet je 23. marca 2020 sprejel Sklep 2020/430 [12], s katerim je bilo uvedeno začasno odstopanje od njegovega poslovnika. [13] Svet naj bi lahko sprejemal odločitve, ne da bi bili njegovi člani fizično prisotni na sejah Sveta.

12. Predstavniki Sveta so na sestanku s preiskovalno skupino varuhinje človekovih pravic pojasnili, da je Svet sprejel Sklep 2020/430 na podlagi dokumenta, ki ga je pripravil njegov generalni sekretariat. Dokument z naslovom „*Izjemni ukrepi za nadaljevanje odločanja v Svetu*“ (v nadaljnjem besedilu: *dokument o možnostih*) [14] je Coreperju predlagal dve možnosti (in kombinacijo obeh) o tem, kako bi bilo mogoče prilagoditi postopek odločanja Sveta v izrednih razmerah pandemije COVID-19:

1) Prva možnost je predvidevala **nadaljevanje uradnih sej Sveta** in začasno odstopanje od zahteve glede sklepčnosti iz člena 11(4) Poslovnika. V tej možnosti je bilo navedeno, da se lahko člani Sveta, ki se fizično ne morejo udeležiti seje Sveta, udeležijo videokonference. Njihova udeležba prek videokonferenc bi se upoštevala pri ugotavljanju, ali je bila dosežena sklepčnost. Svet bi lahko na teh uradnih sejah sprejel akte.

2) Druga možnost je predvidevala, da se seje, na katerih so člani Sveta sodelovali prek videokonference, obravnavajo kot „**neformalna ministrska srečanja**“, na teh sejah pa ni mogoče sprejeti nobenega akta Sveta. Namesto tega bi glasovanje potekalo po pisnem postopku, katerega uporabo bi olajšalo začasno odstopanje od člena 12(1) Poslovnika.

Svet je izbral drugo možnost.

13. Varuhinja človekovih pravic ugotavlja, da politične razprave, ki so pred tem potekale na osebnih sestankih, zdaj potekajo na „neuradnih ministrskih srečanjih“. Rezultati teh političnih razprav se nato uradno sprejmejo po pisnem postopku. Ker Svet meni, da se njegov poslovnik ne uporablja za ta neformalna srečanja, ni potreben „uradni dnevni red Sveta“. Razume se tudi, da se člen 15(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki od Sveta zahteva, da se sestane javno pri obravnavi osnutkov zakonodajnih aktov in glasovanju o njih, ne uporablja za takšna neformalna ministrska srečanja.

14. Če ne bi bili sprejeti ukrepi za objavo teh „neuradnih ministrskih srečanj“ (glej odstavke 23–30 spodaj), same politične razprave, ki so pred tem potekale na odprtih sejah Sveta, ne bi bile več javne, kot zahtevajo ustrezni členi Pogodbe o preglednosti sej Sveta.

15. Nasprotno pa je prva možnost, ki jo je predlagal generalni sekretariat Sveta, pomenila, da se seje na daljavo obravnavajo kot uradne seje Sveta, za katere bi se v celoti uporabljal Poslovnik Sveta. S to možnostjo ne bi bilo negotovosti glede tega, ali bi se člen 15(2) PDEU v celoti spoštoval.



16. Varuhinja človekovih pravic ugotavlja tudi, da dokument o možnostih, ki ga je pripravil generalni sekretariat Sveta, sprva ni bil objavljen, ampak je bil imenovan kot dokument z omejenim dostopom (in glede na oznako „LIMITE“). [15] Le nekaj mesecev pozneje, 14. oktobra 2020, in po zahtevi za dostop javnosti do dokumentov (v skladu z Uredbo 1049/2001) [16] je bil objavljen. V izmenjavi mnenj s preiskovalno skupino varuha človekovih pravic je Svet poudaril, da njegov poslovnik v skladu s Pogodbama ni zakonodajni akt. Za sklep, ki odstopa od Poslovnika, zato ne veljajo enaki standardi preglednosti kot za akte, sprejete po zakonodajnem postopku. Zato ni bilo nobene zahteve po proaktivni objavi dokumenta o možnostih.

17. Varuh človekovih pravic s tem argumentom ni prepričan. Pogodbi EU zahtevata, da se **vse** odločitve EU sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. [17] Poleg tega morajo biti **vsí** dokumenti, ki spadajo pod opredelitev „dokumenta“ v Uredbi 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov [18] ne glede na to, ali so zakonodajni ali nezakonodajni, neposredno dostopni „v največji *možni meri*“ [19]. Dostop do dokumentov se lahko omeji le, če se uporablja ena ali več izjem iz Uredbe št. 1049/2001 [20]

18. Svet ni pojasnil, kako bi lahko proaktivno objavljjanje dokumenta o možnostih ogrozilo enega ali več interesov, zaščiteneh z izjemami, predvidenimi v Uredbi 1049/2001. Varuhinja človekovih pravic ugotavlja tudi, da je Svet dokument objavil po zahtevi za dostop javnosti do dokumentov, kar pomeni, da v času vložitve prošnje ni bila uporabljena nobena izjema.

19. **Dokument o možnostih** je pripravil podlago in opredelil razpoložljive možnosti za Svet, da sprejme odločitve o tem, kako bi deloval v izjemnih okoliščinah, ki jih je povzročila pandemija COVID-19. Sklep Sveta 2020/430 v bistvu določa, kako Svet odloča o zakonodajnih in nezakonodajnih zadevah, kar pomembno vpliva na preglednost njegovega postopka odločanja, kot je navedeno zgoraj. Preglednost premislekov in možnosti Sveta pri sprejemanju te daljnosežne odločitve ter s tem omogočanje državljanom EU, da pregledajo te premisleke in možnosti, bi bil pomemben element pri zagotavljanju zaupanja javnosti in legitimnosti postopka odločanja Sveta med krizo.

20. Glede na navedeno varuhinja človekovih pravic meni, da bi moral Svet marca 2020 skupaj s Sklepom Sveta 2020/430 objaviti dokument o možnostih. Ker pa je Svet dokument razkril, varuh človekovih pravic na tej stopnji ne vidi pomena izdaje uradnega priporočila.

2. Preglednost delovanja Sveta in njegovih pripravljalnih teles

21. Ko je varuhinja človekovih pravic julija 2020 začela preiskavo, je bilo malo javno dostopnih informacij o „neuradnih ministrskih srečanjih“ ali o tem, kako pripravljala telesa Sveta nadaljujejo razprave v odsotnosti osebnih sestankov.

22. **Varuhinja človekovih pravic si** je zato prizadevala oceniti preglednost neformalnih ministrskih srečanj in sestankov pripravljalnih teles na daljavo med krizo zaradi COVID-19.



2.1 Preglednost neformalnih ministrskih videokonferenc

23. Svet je v izmenjavi mnenj s preiskovalno skupino varuhinje človekovih pravic pojasnil, da se način organizacije neformalnih ministrskih videokonferenc spreminja skozi čas.

24. Na začetku pandemije, od marca do junija 2020, je bilo objavljenih le malo informacij o teh neformalnih srečanjih in ne dosledno. Kot je navedeno zgoraj, ni bilo zahteve po objavi dnevnih redov ali z njimi povezanih dokumentov. Seje niso bile niti prenesene po spletu niti se niso dosledno pojavljale v koledarju sej Sveta.

25. Vendar je Svet v teh prvih mesecih sprejel daljnosežne odločitve. Odločila se je na primer o:

- vzpostavitev evropskega programa financiranja, tj. „začasna podpora za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah“ (v nadaljnjem besedilu: instrument SURE), za odziv na krizo zaradi COVID-19;
- skupna pravila za opravljanje zračnih prevozov zaradi pandemije COVID-19; in
- makrofinančna pomoč državam kandidatkam za članstvo v EU in državam v „sosedstvu“ EU v okviru pandemije COVID-19.

Čeprav je bila 7. in 9. aprila 2020 zabeležena neformalna ministrska videokonferenca, na kateri je potekala razprava o predlogu instrumenta SURE, [21] ta videokonferenca ni bila predvajana po spletu in ni javno dostopna. Preiskovalna skupina varuhinje človekovih pravic v koledarju sej Sveta ni našla nobenega zapisa neformalnih ministrskih videokonferenc, na katerih bi lahko razpravljali o drugih dveh zgoraj navedenih zakonodajnih dosjejih.

26. Varuhinja človekovih pravic obžaluje zelo omejene informacije o neformalnih ministrskih srečanjih med marcem in junijem 2020. Ugotavlja, da glede na naravo teh neformalnih ministrskih srečanj začetna praksa Sveta ni bila v skladu z zahtevo iz Pogodbe, da se mora Svet sestati javno, ko obravnava in glasuje o osnutkih zakonodajnih aktov. Varuhinja človekovih pravic je že v pismu predsedniku Evropskega sveta iz aprila 2020 poudarila pomen ohranjanja visokih standardov preglednosti institucij EU – ne kljub krizi, ampak ravno zaradi krize.

27. Vendar varuhinja človekovih pravic razume, da so se razmere spremenile 3. julija 2020, ko je Svet odobril dokument z naslovom *Modalnosti sklica, priprave in organizacije neformalnih videokonferenc ministrov in ministric med krizo zaradi COVID-19*. [23] Medtem ko je v dokumentu poudarjeno, da na neformalnih sejah ni mogoče sprejeti aktov Sveta in da se Poslovnik Sveta za take seje uradno ne uporablja, je ugotovil, da bi bilo treba „kadar je to mogoče, pri sklicu, pripravi in organizaciji neformalnih videokonferenc ministrov smiselno upoštevati Poslovnik Sveta“. [24]

28. V skladu s to zavezo je v dokumentu navedeno, da bi morali biti dnevni redi neformalnih ministrskih srečanj dostopni javnosti. [25] Generalni sekretariat Sveta bi moral poleg tega prek spleta prenašati neformalna ministrska srečanja, kadar potekajo razprave o zakonodajnih aktih ali drugih točkah, kjer bi morale biti razprave javne v smislu člena 8 Poslovnika Sveta. [26]



Poleg tega bi bilo treba seznam udeležencev, [27] posnetki (če so na voljo) in z njimi povezane dokumente objaviti na posebnem spletnem mestu.

29. Preiskovalna skupina varuha človekovih pravic je pregledala dokumentacijo, ki je javno dostopna za vsa neformalna ministrska srečanja med oktobrom in decembrom 2020. Ugotovil je, da čeprav je zahtevana dokumentacija objavljena za večino teh sej, dnevni redi za nekatere neformalne ministrske videokonference niso na voljo. [28] To pomeni, da varuh človekovih pravic tudi ni mogel vedno oceniti, ali bi bilo treba te seje prenašati po spletu v skladu s členoma 7 in 8 Poslovnika Sveta.

30. Varuhinja človekovih pravic pozdravlja dejstvo, da je Svet julija 2020 spremenil organizacijo neformalnih ministrskih srečanj, da bi zagotovil, da zanje veljajo enaki ali vsaj primerljivi standardi preglednosti, kot veljajo za uradne seje Sveta. Varuhinja človekovih pravic verjame, da Svet spoštuje standarde, ki jih je določil sam, in da se bo dosledno prenašala po spletu [29] ter objavljala zahtevano dokumentacijo na ministrskih srečanjih na daljavo, dokler bodo zaradi pandemije te ureditve še naprej vzpostavljene. Predlaga tudi, naj Svet objavi ustrezno dokumentacijo, vključno z zapisom v koledarju sej Sveta, o vseh neformalnih ministrskih srečanjih, ki so potekala med marcem in junijem 2020 na začetku krize zaradi COVID-19.

2.2 Preglednost sej pripravljalnih teles Sveta na daljavo

31. Medtem ko se je Coreper med krizo še naprej osebno sestajal, so se delovne skupine Sveta, razen v izjemnih okoliščinah, prenehale sestajati osebno. Predstavniki Sveta so na sestanku s preiskovalno skupino varuhinje človekovih pravic pojasnili, da se delovne ureditve v zvezi s COVID-19 med delovnimi skupinami razlikujejo. V redkih primerih obstajajo osebni sestanki. Na voljo so tudi neformalne videokonference in telekonference.

32. Varuhinja človekovih pravic je ocenila, v kolikšni meri so se delovne skupine glede na posebne pogoje, ki jih je povzročila pandemija COVID-19, preusmerile od svojih običajnih praks beleženja razprav. V ta namen je varuhinja človekovih pravic pregledala razpoložljivo dokumentacijo o petih dosjeih Sveta in delo več delovnih skupin.

Dnevni red neformalnih videokonferenc in telekonferenc delovnih skupin

33. Delovne skupine običajno pred sestankom osebno objavijo dnevni red v obliki dokumenta CM (sporočilo), do katerega je mogoče dostopati prek koledarja sej Sveta in je naveden v javnem registru dokumentov Sveta.

34. Predstavniki Sveta so pojasnili, da so bile delovne skupine na začetku krize zaradi COVID-19 pozvane, naj ne izdajajo dnevnih redov neformalnih videokonferenc ali telekonferenc v obliki dokumentov CM. Namesto tega je bil dnevni red, ki je bil sporočen neformalni videokonferenci ali telekonferenci, neposredno razdeljen članom delovne skupine po elektronski pošti ali v obliki delovnega dokumenta WK.



35. Dokumenti WK ob pripravi niso samodejno navedeni v javnem registru Sveta. Namesto tega generalni sekretariat Sveta vsakih nekaj mesecev in za vsako delovno skupino v javnem registru objavi dokument ST (Standard), ki vsebuje seznam dokumentov WK, ki jih je generalni sekretariat v zadevnem obdobju posredoval posebni delovni skupini. Dokumenti WK tako nimajo ločenega vpisa v javni register dokumentov in so na voljo le z določeno zamudo. Varuhinja človekovih pravic je to prakso že kritizirala v svoji prejšnji strateški preiskavi o preglednosti zakonodajnega postopka Sveta [30] in predlagala, naj Svet v svojem javnem registru navede vse vrste dokumentov ob njihovi izdaji, ne glede na njihovo poimenovanje in možnost dostopa do dokumenta (ali njegovih delov) ali ne.

36. Evidentiranje dnevnih redov kot dokumentov delovne skupine na začetku krize zaradi COVID-19 je pomenilo, da ti dnevni redi niso bili javno dostopni pred neformalnimi videokonferencami ali telekonferencami delovne skupine.

37. Šele ko je postalo jasno, da se bodo krizne razmere nadaljevale, so bile delovne skupine pozvane, naj dnevne rede neformalnih videokonferenc evidentirajo kot dokumente CM. Varuhinja človekovih pravic pozdravlja to pomembno spremembo, saj javnosti omogoča, da vnaprej izve, o katerih točkah in dosjeih bodo razpravljale delovne skupine na sejah na daljavo.

Zapisniki razprav na neformalnih videokonferencah in telekonferencah delovnih skupin

38. Varuhinja človekovih pravic razume, da v delovnih skupinah obstajajo različne prakse glede tega, katere dokumente je treba predložiti in katere informacije je treba vključiti vanje. Delovne skupine pripravljajo različne vrste dokumentov za beleženje napredka in izidov pogajanj v pripravljalnih telesih.

39. Varuhinja človekovih pravic je že v svoji prejšnji strateški preiskavi preglednosti zakonodajnega postopka Sveta [31] poudarila, da ker se pripravljalna telesa Sveta ne sestajajo javno, lahko državljani uveljavljajo svojo demokratično pravico do spremljanja svojih razprav le z dostopom do evidenc o njih. Čeprav bo morda potrebna določena stopnja prožnosti pri pripravi dokumentov, da bi se upoštevale različne vrste pripravljalnih teles in raznolikost obravnavanih tem, bi bilo treba različne prakse priprave besedila utemeljiti le z naravo spisa in posebnostmi s tem povezanih pripravljalnih razprav. Vendar je v svoji prejšnji preiskavi ugotovila razlike v praksah, ki niso bile povezane le z naravo posebnih zadev, ampak tudi iz različnih upravnih praks med različnimi oddelki generalnega sekretariata Sveta. Varuh človekovih pravic je zato ob zaključku te prejšnje preiskave predlagal, naj Svet sprejme smernice glede vrst dokumentov, ki se pripravijo v okviru zakonodajnih postopkov v pripravljalnih telesih, in glede informacij, ki jih je treba vključiti v te dokumente.

40. V okviru pandemije COVID-19 so morale številne delovne skupine prilagoditi svoj način delovanja. Varuhinja človekovih pravic je njihove prilagojene prakse ocenila na podlagi več primerov, vključno z Delovno skupino za letalstvo, Delovno skupino za avdiovizualno področje in Delovno skupino finančnih svetovalcev.

Delovna skupina za letalstvo



V običajnih okoliščinah se Delovna skupina za letalstvo sestane osebno, predstavniki držav članic pa ustno izrazijo svoja stališča o obravnavanih zadevah. Običajno ni zapisnikov njegovih sestankov.

Med krizo zaradi COVID-19 države članice svoja stališča pošiljajo tudi v pisni obliki, ta stališča pa so zbrana v dokumentih WK. Svet je ugotovil, da so te pisne pripombe v njegovem javnem registru. Ker pa so vpisani v obliki dokumentov WK, nimajo ločenega vpisa v register in so na voljo le z določeno zamudo (glej točko 35 zgoraj).

Svet je ugotovil, da praksa pisnih pripomb ni nova in je obstajala pred pandemijo COVID-19. Vendar je bila med krizo bolj razširjena, saj so neformalne videokonference delovne skupine okorne in jih je težko urediti, tehnične težave, ki ovirajo napredek. Svet je ugotovil, da se je zaradi širše uporabe pisnih pripomb povečalo število dokumentov, ki jih je izdala delovna skupina.

Svet je nadalje pojasnil, da za države članice ni standardiziranega formalnega postopka za predložitev pisnih pripomb. Vloge so lahko v različnih oblikah, vključno s pošiljanjem e-pošte ali dokumentov s tabelami, dokumenti s pripombami ali seznamom pripomb. Ob upoštevanju teh razlik in različnih faz, v katerih se lahko zbirajo pripombe, je težko predvideti, kako bi lahko od članov te delovne skupine zahtevali, da predložijo pripombe v določeni obliki. Ugotovljeno je bilo, da pisne pripombe formalizirajo stališče, kar lahko privede do manjše prožnosti med pogajanja.

Delovna skupina za avdiovizualno področje

V običajnih okoliščinah, ko Delovna skupina za avdiovizualno področje obravnava zadevo, najprej izda besedilo, pripravljeno skupaj s predsedstvom, ki je označeno kot dokument ST. V nekaterih primerih od držav članic zahteva pisne pripombe. Vendar na splošno poteka osebno srečanje, na katerem se stališča držav članic izrazijo ustno. Zapisniki sej delovne skupine niso na voljo.

Delovna skupina je v okviru krize zaradi COVID-19 prilagodila svoj način delovanja in prešla na pisna posvetovanja z državami članicami. Osebni sestanki ne potekajo več. Pisna posvetovanja so registrirana kot dokumenti WK.

Delovna skupina finančnih svetovalcev

Delovna skupina finančnih svetovalcev se je med krizo zaradi COVID-19 še naprej sestajala osebno. Zato se delovne ureditve skorajda niso spremenile. Ni evidenc o osebnih sestankih, kar ni specifično za razmere v zvezi s COVID-19.

Delovna skupina je bila med drugim odgovorna za pripravljane razprave o Uredbi Sveta (EU) 2020/672 z dne 19. maja 2020 o vzpostavitvi instrumenta SURE in Sklepu Sveta (EU) 2020/701 z dne 25. maja 2020 o zagotavljanju makrofinančne pomoči partnericam v okviru širitve in



sosedstva v okviru pandemije COVID-19- .

Svet je pojasnil, da je bilo sprejetje Sklepa Sveta 2020/701 nujno zaradi krize zaradi COVID-19. Pogajanja z Evropskim parlamentom so potekala zelo hitro in neformalno, da bi omejili čas, porabljen za spremembe. Pogajanja s Parlamentom so bila zato še bolj neformalna kot v okviru standardnih tristranskih pogajanj. Ta neformalna pogajanja so vključevala telefonske klice za zagotovitev, da se zakonodajalci dogovorijo o vsebini, da se zagotovi, da zakonodajni postopek ne bo zavlačeval. Teh neformalnih izmenjav s predstavniki Parlamenta ni bilo zabeleženih.

41. Varuhinja človekovih pravic na podlagi pregledanih dokumentov Sveta razume, da so delovne skupine, ki se med krizo zaradi COVID-19 ne sestanejo več osebno, delo nadaljevale s pisnimi posvetovanji članov delovne skupine, po možnosti v kombinaciji z neformalnimi videokonferencami.

42. Zdi se, da je dejstvo, da delegacije držav članic svoje prispevke podajajo v pisni obliki, povečalo dokumentacijo, ki je na voljo v razpravah delovnih skupin, vsaj za tiste delovne skupine, ki običajno ne pripravijo zapisnikov svojih sestankov v živo. Varuhinja človekovih pravic pozdravlja to večjo razpoložljivost dokumentacije o pogajanjih in spodbuja Svet, naj ohrani prakso pisnih pripomb pred sejami delovne skupine ali po njih, tudi zunaj okvira COVID-19.

43. Vendar varuhinja človekovih pravic ugotavlja, da se pisna posvetovanja sistematično evidentirajo kot dokumenti WK. To pomeni, da ti dokumenti, kot je navedeno zgoraj v točki 35, nimajo ločenega vpisa v javni register dokumentov Sveta. Javnost spozna njihov obstoj šele, ko so zbrani v dokumentu ST, ki se objavi vsakih nekaj mesecev. Varuhinja človekovih pravic je zaskrbljena zaradi večje uporabe dokumentov WK, saj zmanjšuje preglednost razprav delovnih skupin. Zato ponavlja svoj predlog iz svoje prejšnje preiskave, da bi moral Svet v svoj javni register navesti vse vrste dokumentov ob njihovi izdaji, ne glede na njihovo poimenovanje in možnost dostopa do dokumenta (ali njegovih delov) ali ne.

44. V izmenjavi mnenj varuhinje človekovih pravic s Svetom je postalo tudi jasno, da je generalni sekretariat Sveta delovnim skupinam med krizo zaradi COVID-19 izdal navodila, na primer o tem, kako izdajati dnevne rede ali izvajati in evidentirati pisna posvetovanja. Predstavniki Sveta so zlasti navedli, da so bile za pomoč osebju generalnega sekretariata pri izvajanju Sklepa Sveta 2020/430 ter za organizacijo dela Sveta in pripravljalnih teles Sveta podane notranje smernice kot „orodje za upravno upravljanje“. Varuhinja človekovih pravic ugotavlja, da te smernice niso bile javno dostopne. To je obžalovanja vredno, saj bi jasno prispevalo k boljšemu razumevanju javnosti o tem, kako Svet in njegova pripravljalna telesa delujejo v izjemnih, a trajajočih razmerah krize zaradi COVID-19. Varuh človekovih pravic bo v ta namen podal predlog.

Zaključek

Varuh človekovih pravic na podlagi preiskave zaključi ta primer z naslednjo ugotovitvijo:



Ministrske seje na daljavo v prvih štirih mesecih krize zaradi COVID-19 niso upoštevale enakih standardov preglednosti kot seje Sveta v živo. Vendar od takrat ministrska srečanja Sveta med krizo zaradi COVID-19 s spletnim prenosom nekaterih „neuradnih ministrskih srečanj“ in objavo ustrezne dokumentacije v zvezi s temi srečanji *dejansko* izpolnjujejo veljavne standarde in obveznosti glede preglednosti.

Svet bi moral ob sprejetju sklepa o odstopanju od svojega poslovnika (Sklep Sveta 2020/430) objaviti dokument z naslovom „Izjemni ukrepi za nadaljevanje odločanja v Svetu“. Ker pa je Svet medtem objavil dokument, varuh človekovih pravic meni, da v tej fazi ne bi bilo koristno izdati uradnega priporočila.

Predlogi za izboljšanje

1. Svet bi moral objaviti ustrezno dokumentacijo, vključno s seznamom vseh „neuradnih ministrskih srečanj“, ki so potekala med marcem in junijem 2020, v koledar svojih sej.
2. Svet bi moral ohraniti širšo uporabo pisnih pripomb pred sejami delovne skupine ali po njih, tudi zunaj okvira COVID-19, saj je to privedlo do boljšega dokumentiranja razprav delovne skupine.
3. Svet bi moral v svojem javnem registru navesti vse vrste dokumentov ob njihovi izdaji, ne glede na njihovo poimenovanje in možnost dostopa do dokumenta (ali njegovih delov) ali ne.
4. Svet bi moral objaviti notranje smernice generalnega sekretariata o organizaciji dela Sveta in njegovih pripravljalnih teles med krizo zaradi COVID-19.

Emily O'Reilly evropska varuhinja človekovih pravic

Strasbourg, 24. 2021

[1] Seznam pripravljalnih teles Sveta, posodobljen leta 2021, je na voljo na spletni strani: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf> [Povezava]

[2] Sklep Sveta (EU) 2020/430 z dne 23. marca 2020 o začasnem odstopanju od Poslovnika Sveta zaradi težav pri potovanjih, ki jih je povzročila pandemija COVID-19 v Uniji, na voljo na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Povezava]

[3] Člen 12(1) Poslovnika Sveta v ustreznem delu določa: „Ukrepi Sveta o nujni zadevi se lahko



sprejmejo s pisnim glasovanjem, če se Svet ali Coreper soglasno odloči za uporabo tega postopka. V posebnih okoliščinah lahko predsednik predlaga tudi uporabo tega postopka; v takem primeru se lahko uporabi pisno glasovanje, če se s tem postopkom strinjajo vsi člani Sveta. “

[4] Sklep Sveta (EU) 2021/454 z dne 12. marca 2021 o dodatnem podaljšanju začasnega odstopanja od Poslovnika Sveta, uvedenega s Sklepom (EU) 2020/430, zaradi težav pri potovanjih, ki jih je povzročila pandemija COVID-19 v Uniji, je na voljo na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Povezava].

[5] Člena 1 in 10(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

[6] Člen 15(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

[7] Dopis o začetku preiskave je na voljo tukaj:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753> [Povezava]

[8] Delovne skupine Sveta združujejo javne uslužbence, ki zastopajo nacionalne uprave 27 držav članic, in obravnavajo posebne teme. Predseduje jim delegat države, ki predseduje Svetu po načelu rotacije. Več informacij o pripravljalnih telesih Sveta:

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

[9] Poročilo o inšpekcijskem sestanku preiskovalne skupine evropskega varuha človekovih pravic s Svetom je na voljo tukaj: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Povezava]

[10] Člen 11(4) Poslovnika Sveta.

[11] Člen 12(1) Poslovnika Sveta

[12] Sklep Sveta (EU) 2020/430 z dne 23. marca 2020 o začasnem odstopanju od Poslovnika Sveta zaradi težav pri potovanjih, ki jih je povzročila pandemija COVID-19 v Uniji, na voljo na:

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

[13] Člen 12(1) Poslovnika Sveta v ustreznem delu določa: „Ukrepi Sveta o nujni zadevi se lahko sprejmejo s pisnim glasovanjem, če se Svet ali Coreper soglasno odloči za uporabo tega postopka. V posebnih okoliščinah lahko predsednik predlaga tudi uporabo tega postopka; v takem primeru se lahko uporabi pisno glasovanje, če se s tem postopkom strinjajo vsi člani Sveta. “

[14] Na voljo tukaj: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf> [Povezava]

[15] Od prejemnikov dokumentov z oznako „LIMITE“ se pričakuje, da bodo zagotovili, da ti



dokumenti ostanejo interni v Svetu. Svet takih dokumentov ne da neposredno na voljo na svojem spletnem mestu.

[16] Uredba 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049>
[Povezava]

[17] Člena 1 in 10(3) PEU.

[18] Uredba 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049>
[Povezava]

[19] Člen 12(1) Uredbe št. 1049/2001.

[20] Člen 4 Uredbe št. 1049/2001.

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

[22] Pismo evropske varuhinje človekovih pravic predsedniku Evropskega sveta o preglednosti odzivanja EU na krizo zaradi COVID-19, 20. april 2020, na voljo na:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Povezava]

[23] Na voljo tukaj: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf>
[Povezava]

[24] Stran 2.

[25] Točka 6.

[26] Točka 7.

[27] Točka 8.

[28] dnevni red ni na voljo za naslednje seje na daljavo: Videokonferenca ministrov in ministric za gospodarstvo in finance 6. oktobra 2020; Videokonferenca ministrov in ministric za zaposlovanje in socialno politiko 13. oktobra 2020; Videokonferenca ministrov in ministric za zdravje 30. oktobra 2020; Videoseja ministrov in ministric za trgovino 9. novembra 2020; Neformalna videokonferenca ministrov in ministric za zunanje zadeve 19. novembra 2020; Videokonferenca ministrov in ministric za obrambo 20. novembra 2020; Videokonferenca ministrov in ministric za razvoj z dne 23. novembra 2020; Neformalna videoseja ministrov in ministric za energijo 14. decembra 2020.

[29] V skladu s členoma 7 in 8 Poslovnika Sveta.



[30] Preiskava na lastno pobudo OI/2/2017/TE o preglednosti zakonodajnega odločanja v Svetu EU. Vsi dokumenti, povezani s poizvedbo, so na voljo tukaj:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Povezava]

[31] OI/2/2017/TE.