



Posebno poročilo Evropske varuhinje človekovih pravic v strateški preiskavi OI/2/2017/TE o preglednosti zakonodajnega postopka Sveta

Posebno poročilo

Primer OI/2/2017/TE - Preiskava uvedena dne 10/03/2017 - Priporočilo o 09/02/2018 - Posebno poročilo z dne 16/05/2018 - Odločba z dne 15/05/2018 - Zadevne institucije
Svet Evropske unije (Primeri, zaključeni po posebnem poročilu) | Svet Evropske unije (Ugotovljene nepravilnosti) |

Evropska varuhinja človekovih pravic Emily O'Reilly po svoji preiskavi preglednosti zakonodajnih razprav v pripravljalnih telesih Sveta EU (v nadaljnjem besedilu: Svet) pošilja to posebno poročilo Evropskemu parlamentu in ga prosi za podporo pri tej zadevi.

Da bi lahko evropski državljani ustrezno uveljavljali svojo demokratično pravico do sodelovanja v postopku odločanja EU in zahtevali odgovornost sodelujočih, morajo biti zakonodajna posvetovanja temu primerno pregledna.

Da bi lahko tudi državljani zahtevali odgovornost svojih vlad za odločitve, ki jih sprejmejo o zakonodaji EU, morajo vedeti, kakšno stališče so njihove vlade sprejele med zakonodajnim postopkom. Zaradi objave takih informacij bi morale vlade držav članic tudi prevzeti večjo odgovornost za to zakonodajo ter ne bi mogle več „kriviti Bruslja“ za zakonodajo EU, ki so jo same pomagale oblikovati in sprejeti.

Varuhinja človekovih pravic je uvedla to strateško preiskavo marca 2017. Svetu je postavila posebna vprašanja, začela javno posvetovanje in pregledala zakonodajne dokumente Sveta.

Ugotovila je nepravilnosti v sedanji praksi Sveta. Zlasti je bila kritična, ker se v Svetu sistematično opušča evidentiranje identitete držav članic, ki v pripravljalnih telesih sprejmejo stališča, in zaradi razširjene prakse omejevanja dostopa do zakonodajnih dokumentov med postopkom sprejemanja odločitve (t. i. oznaka „LIMITE“).

Varuhinja človekovih pravic je 9. februarja 2018 Svetu izdala tri posebna priporočila in več predlogov za izboljšanje preglednosti njegovega zakonodajnega postopka.

Svet na njena priporočila in predloge ni odgovoril v zakonsko predpisanem trimesečnem roku.

Glede na pomen vprašanja zakonodajne preglednosti Varuhinja človekovih pravic meni, da je primerno na zadevo opozoriti Evropski parlament ter ga zaprositi za podporo, da se Svet



prepriča, naj upošteva njena priporočila in predloge.

Pripravljeno v skladu s členom 3(7) Statuta varuha človekovih pravic [1]

Ozadje strateške preiskave

1. Svet Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet) sestavljajo vlade držav članic EU. Skupaj z Evropskim parlamentom [2] sprejema zakonodajo EU. Preden ministri iz držav članic na sejah Sveta sprejmejo uradno stališče o osnutku zakonodajnega akta, potekajo pripravljalne razprave v Odboru stalnih predstavnikov pri Svetu (Coreper) [3] in v več kot 150 pripravljalnih telesih Sveta, v katerih sodelujejo nacionalni javni uslužbenci, vključno s t. i. „delovnimi skupinami“ [4]. Ta pripravljalna telesa pogosto odločilno vplivajo na končno zakonodajno besedilo. Razprave v vseh teh pripravljalnih telesih so zato ključni del zakonodajnega postopka EU.

Svet nacionalnih ministrov

▪

COREPER, sestavljen iz nacionalnih predstavnikov

▪

Delovne skupine, sestavljene iz nacionalnih javnih uslužbencev

2. Zagotovitev možnosti spremljanja napredka pri sprejemanju zakonodaje državljanom ni nekaj, kar si je treba želeli; to je pravna zahteva. Under the EU Treaties, every citizen has *“the right to participate in the democratic life of the Union”* and EU decisions must be taken *“ as openly and as closely as possible to the citizen”* [5]. V skladu s pogodбами se izrecno zahteva, da Svet zaseda javno, *„ ko razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta “* [6]. Taka preglednost naj bi se uporabljala skozi celoten zakonodajni postopek, pravočasno in ne samo retrospektivno po zaključku postopka. Cilj tega je v bistvu državljanom omogočiti, da se lahko pozanimajo, kako napreduje določen zakonodajni postopek, katere možnosti se obravnavajo, in kakšna stališča podpirajo ali jim nasprotujejo nacionalne vlade.

3. Zadevni dokumenti v tej preiskavi so dokumenti, predloženi pripravljalnemu telesu Sveta, ki obravnavajo osnutke zakonodajnih aktov. Vsi ti dokumenti so *„ zakonodajni dokumenti “* v smislu, v katerem se ta izraz uporablja v pravilih EU o dostopu javnosti do dokumentov [7]. „Zakonodajalec EU“ mora dati take dokumente proaktivno na voljo, da se javnosti zagotovi čim širši dostop do dokumentov [8]. Dostop do javnih dokumentov se lahko omeji samo na podlagi okoliščin, opisanih v „izjemah“, predvidenih v skladu s pravili EU o dostopu javnosti do dokumentov [9]. Tudi če bi se morale uporabiti take izjeme, se te lahko razveljavijo, če prevlada javni interes za razkritje, razen v zelo neobičajnih primerih. Glede na očitni javni interes za razkritje takih dokumentov, kar državljanom omogoča učinkovito uveljavljanje svoje pravice do nadzora nad zakonodajnim postopkom [10], se lahko nerazkritje zakonodajnih dokumentov le zelo redko utemelji s katero koli od teh izjem.



4. Svet in Evropski parlament sta sozakonodajalca v skladu s pogodbami EU [11] . V neposredno izvoljenem Evropskem parlamentu sta preglednost in s tem odgovornost pri razpravah in sprejemanju zakonodaje že na visoki ravni. Glavni koraki zakonodajnega postopka v Evropskem parlamentu in ustrezno zagotavljanje preglednosti so:

Osnutek poročila odbora

Objavljeno

Razprava oziroma razprave v odboru

Javno

Spremembe, ki jih sprejme odbor

Objavljeno

Sporazumni predlogi sprememb

Objavljeno

Poimensko glasovanje v odboru

Objavljeno

Poročilo odbora

Objavljeno

Spremembe, sprejete na plenarnem zasedanju

Objavljeno

Plenarna razprava

Javno

Poimensko glasovanje na plenarnem zasedanju

Objavljeno

Poročilo o plenarnem zasedanju

Objavljeno

5. Zdaj zakonodajni dokumenti Sveta med potekom zakonodajnega postopka niso v večjem



obsegu neposredno in proaktivno dostopni javnosti. Posamezne zahteve za dostop javnosti do zakonodajnih dokumentov Sveta se na splošno obravnavajo v skladu s pravili EU o dostopu do dokumentov. Vendar zaradi pomanjkljivosti v načinu registracije teh dokumentov v Svetu javnost pogosto ne more v realnem času izvedeti, kateri dokumenti dejansko obstajajo. Varuhinja človekovih pravic se zaveda, da je Svet dosegel pomemben napredek pri izboljševanju svojih notranjih postopkov upravljanja dokumentov. Varuhinja človekovih pravic pohvali Svet za te ukrepe. Vendar je bistvenejše vprašanje raven zavezanosti Sveta zagotavljanju preglednosti in s tem odgovornosti v njegovi vlogi zakonodajalca EU.

6. Varuhinja človekovih pravic se je zaradi zaskrbljenosti glede zaznanega pomanjkanja odgovornosti za zakonodajne dejavnosti Sveta in posledično pomanjkanja možnosti za državljane za sodelovanje v njih odločila, da zadevo na svojo pobudo preišče s „strateško preiskavo“.

Strateška preiskava

7. Preiskava je bila osredotočena na preglednost zakonodajnih razprav v pripravljalnih telesih Sveta. Preiskava je bila osredotočena zlasti na to, kako generalni sekretariat Sveta (v nadaljnjem besedilu: sekretariat) upravno podpira zakonodajni postopek z beleženjem razprav, ki potekajo med državami članicami v pripravljalnih telesih, ter z registriranjem, upravljanjem in objavo povezanih dokumentov.

8. Varuhinja človekovih pravic je 10. marca 2017 postavila Svetu 14 vprašanj [12], na katera je ta odgovoril 26. julija 2017 [13].

9. Varuhinja človekovih pravic je nato začela javno posvetovanje, pri čemer je pozvala javnost, civilno družbo, akademike in nacionalne parlamente k predložitvi svojih mnenj o obravnavanem vprašanju. Vsi, ki so zagotovili prispevke, so v različnem obsegu izrazili zaskrbljenost glede odgovornosti in preglednosti zakonodajnih razprav v različnih pripravljalnih telesih Sveta [14].

10. Preiskovalna ekipa Varuhinje človekovih pravic je 23. januarja 2018 pregledala [15] dokumentacijo Sveta o treh zakonodajnih predlogih, dokončno oblikovanih leta 2016: o Uredbi o varstvu podatkov [16], Sklepu o ukrepanju proti neprijavljenemu delu [17] in Direktivi o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij organov javnega sektorja [18]. S pregledom naj bi Varuhinja človekovih pravic dobila vpogled v način, na katerega sekretariat pripravlja, širi, registrira in objavi dokumente, predložene na sejah pripravljalnih teles Sveta.

11. Varuhinja človekovih pravic je po podrobni analizi povratnih informacij, prejetih med javnim posvetovanjem, rezultatov pregleda in stališč, ki jih je predložil Svet, ugotovila nepravilnosti v sedanji praksi Sveta.

12. Varuhinja človekovih pravic je 9. februarja 2018 izdala Svetu tri posebna priporočila za izboljšanje preglednosti njegovega zakonodajnega postopka. Svet je tudi pozvala, naj odgovori na sklop predlogov za izboljšanje [19].

13. Evropska varuhinja človekovih pravic je v skladu s pogodbami EU [20] in Statutom Varuha človekovih pravic [21] Svetu določila trimesečni rok za predložitev podrobnega



mnenja o njenih priporočilih in predlogih.

14. Svet na razočaranje Varuhinje človekovih pravic na njena priporočila in predloge ni odgovoril v zakonsko predpisanem roku, ki je potekel 9. maja 2018. Varuhinja človekovih pravic se je glede na pomen vprašanja zakonodajne preglednosti odločila, da Svetu ne odobri podaljšanja tega roka.

Ocena in ugotovitve Varuhinje človekovih pravic

15. Izhodišče ocene Varuhinje človekovih pravic je bil pomen preglednosti za demokratično legitimnost zakonodaje EU in EU. Ker zasedanja pripravljalnih teles Sveta niso javna, lahko državljani uveljavljajo svojo demokratično pravico do spremljanja zakonodajnih razprav samo prek dostopa do zapisov teh razprav. Da se to omogoči, (A) morajo biti zakonodajne razprave v pripravljalnih telesih dokumentirane, (B) če države članice sprejmejo stališča v pripravljalnih telesih, je treba to evidentirati in (C) pravočasni dostop javnosti do zakonodajnih dokumentov mora biti zlahka na voljo.

A. Dokumentiranje dela pripravljalnih teles Sveta

16. Svet je novembra 2016 uvedel nov sistem IT za evidentiranje in širjenje dokumentov, predloženih na sejah Sveta, vključno s sejami pripravljalnih teles. Ta sistem zagotavlja, da se vsi dokumenti, predloženi pripravljalnemu telesu Sveta, zdaj sistematično registrirajo. To na primer vključuje pripombe predstavnikov vlad držav članic, ki jih prejme sekretariat po e-pošti, in dokumente, pripravljene na sejah pripravljalnih teles [22]. Varuhinja človekovih pravic priznava, da bi lahko ta sistem močno prispeval k izboljšanju preglednosti zakonodajnih razprav.

17. Vendar je Varuhinja človekovih pravic med to preiskavo ugotovila nedoslednosti pri dokumentaciji, ki jo pripravi sekretariat za različna pripravljalna telesa. Delo različnih pripravljalnih teles se evidentira v različnem obsegu, poleg tega pa obstajajo različne prakse evidentiranja dejavnosti in tudi nekatere vrzeli v dokumentaciji (za podroben pregled ugotovitev Varuhinje človekovih pravic glej Prilogo 1).

18. Varuhinja človekovih pravic meni, da bi se s celovitim in doslednim pristopom k dokumentaciji v pripravljalnih telesih Sveta zelo olajšalo spremljanje napredka pri zakonodajnih predlogih. Zaradi različnih praks, ki ne temeljijo na objektivni potrebi, obstaja tveganje za ustvarjanje nepotrebne zmede pri tistih, ki želijo podrobno spremljati zakonodajni postopek in ga razumeti. **Varuhinja človekovih pravic je zato predlagala, naj Svet sprejme smernice o vrstah dokumentov, ki se pripravijo v okviru zakonodajnih postopkov v pripravljalnih telesih, in tudi o informacijah, ki se vključijo v navedene dokumente.**

B. Evidentiranje in razkritje stališč držav članic

19. Za evidentiranje stališč držav članic v dokumentih, ki se pripravijo in širijo znotraj pripravljalnih organov Sveta, obstajajo različne prakse. Pregled je pokazal, da so bile



identitete držav članic, ki so sprejele stališče, evidentirane samo v nekaterih primerih. V drugih primerih države članice niso bile opredeljene kot države članice, ki podpirajo določeno stališče, namesto tega so bila navedena sklicevanja na neopredeljene „delegacije“.

20. Varuhinja človekovih pravic poudarja, da so predstavniki držav članic, vključeni v zakonodajno delo, del zakonodajalca EU in bi kot taki morali biti odgovorni. Da bi javnost lahko zahtevala odgovornost svojih vlad za odločitve o zakonodaji EU, ji je treba omogočiti, da lahko ugotovi, katera nacionalna vlada je zavzela katero stališče v postopku spremembe in sprejetja zakonodajnih predlogov EU. Državljeni brez tega „minimalnega in nujnega dokaza“ [23] ne bodo nikoli mogli ustrezno nadzorovati delovanja vseh njihovih nacionalnih predstavnikov. Tudi za nacionalne parlamente je pomembno, da pri svoji nalogi nadzora nad delovanjem njihovih vlad lahko izvejo, kakšna stališča so zavzele njihove vlade.

21. Večja preglednost glede stališč, ki jih sprejmejo nacionalne vlade o zakonodaji EU, je pomembna tudi za legitimnost zakonodaje EU. Zaradi objave takih informacij bi morale vlade držav članic prevzeti večjo odgovornost za to zakonodajo, hkrati pa ne bi mogle več „kriviti Bruslja“ za odločitve, ki so jih navsezadnje sprejele same. V številnih prispevkih k javnemu posvetovanju je bilo močno poudarjeno, kako pomembna je možnost ugotoviti, kakšna stališča so posamezne države članice sprejele med zakonodajnimi pogajanji.

22. Svet je v svojem prvem odgovoru Varuhinji človekovih pravic julija 2017 potrdil, da so o vprašanju evidentiranja stališč držav članic razpravljali na seji odbora Coreper maja 2014, po izdaji povezane sodbe Sodišča Evropske unije [24]. Odbor Coreper je sklenil, da ta sodba ne določa obveznosti evidentiranja in opredelitve stališč posameznih držav članic, vendar se bodo države članice opredelile, če se bo zdelo „primerno“ [25].

23. Varuhinja človekovih pravic se zaveda, da morda vlade nekaterih držav članic ne želijo svojih stališč razkriti pred uradnim glasovanjem o določenem zakonodajnem predlogu ali pred njegovim morebitnim sprejetjem. Sekretariat zato morda meni, da zaradi tega težko določi, do katerih zakonodajnih dokumentov lahko omogoči javnosti proaktiven in neposreden dostop. Sekretariat v skladu s poslovnikom Sveta dejansko med potekom razprav ne sme proaktivno dati na voljo dokumentov, ki „izražajo posamezna stališča delegacij“ [26]. Poleg tega lahko država članica tudi po sprejetju določenega zakonodajnega akta zahteva, da se javnosti ne omogoči neposreden dostop do dokumentov, v katerih je izraženo njeno individualno stališče [27].

24. Toda, biti pripravljen spremeniti stališče in doseči kompromis je temeljna značilnost demokratičnega odločanja. Ozaveščanje državljanov o teh spremembah ter pojasnitev teh sprememb in posledičnih kompromisov državljanom je verjetno ključni element odgovornosti [28]. Sodišče je zato v navedeni zadevi menilo, da je Svet napačno zavrnil dostop javnosti do delov zapisa njegovega sekretariata, ki je vseboval spremembe, ki so jih predložile vlade več držav članic. Sodišče je pojasnilo, da je namen pravil EU o dostopu do dokumentov „zagotoviti dostop javnosti do celotne vsebine dokumentov Sveta, kamor v tem primeru spada tudi identiteta avtorjev različnih predlogov“ [29].

25. Varuhinja človekovih pravic je pozdravila potrditev Sveta, da se zaradi sodbe Sodišča



zakonodajni dokumenti, ki vsebujejo stališča držav članic, zdaj na zahtevo razkrijejo, „*razen v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih*“. **Varuhinja človekovih pravic je predlagala, naj Svet posodobi svoj pravilnik ob upoštevanju te prakse** [30]. Seveda ta zaveza pomeni malo, če se stališča držav članic najprej ustrezno ne evidentirajo.

26. Varuhinja človekovih pravic je glede na pomen obveščenosti državljanov o stališčih držav članic ugotovila, da pomeni sistematično opuščanje evidentiranja identitete držav članic, ko te izrazijo stališča v razpravah v okviru pripravljanih teles, nepravilnost. Zato je Svetu izdala naslednje priporočilo:

Svet naj sistematično evidentira identiteto vlad držav članic, ko te izrazijo stališča v pripravljanih telesih.

C. Dostop do dokumentov pripravljanih teles

27. Varuhinja človekovih pravic je opredelila dve posebni vprašanji v zvezi s preprostim in pravočasnim dostopom do dokumentov pripravljanih teles: i) popolnost in dostopnost javnega registra dokumentov, ki ga vodi Svet; ter ii) praksa Sveta v zvezi z omejevanjem dostopa do zakonodajnih dokumentov med sprejemanjem odločitev (t. i. oznaka „LIMITE“).

Javni register dokumentov, ki ga vodi Svet

28. Zagotovitev popolnega in dostopnega javnega registra je ključna za zakonodajno preglednost. Da lahko javnost v celoti uveljavlja svojo pravico do dostopa do dokumentov, bi bilo treba vse zakonodajne dokumente, ki se pripravijo in/ali predložijo v pripravljanih telesih, navesti v javnem registru, ne glede na njihovo obliko ter ne glede na to, ali so v celoti ali delno dostopni ali sploh niso dostopni. Če dokumenti niso navedeni v javnem registru, javnost ne more vedeti, kateri dokumenti dejansko obstajajo. Da javnost dejansko lahko dostopi do teh dokumentov, mora biti njihovo iskanje na spletišču Sveta preprosto. Samo prek popolnega in dostopnega registra dokumentov lahko javnost dobi ustrezen pregled nad razpravami, ki potekajo v pripravljanih telesih.

29. Varuhinja človekovih pravic je ugotovila, da je sedanji javni register dokumentov, ki ga vodi Svet, nepopoln in ne preveč uporabnikom prijazen [31]. Na primer praksa objavljanja seznamov „*delovnih dokumentov*“, ki se v register ne vnašajo ločeno, je nezadovoljiva, saj članom javnosti otežuje, da bi zlahka in pravočasno ugotovili, da taki dokumenti obstajajo. Pri iskanju določenega dokumenta se na splošno zahteva dobro poznavanje delovanja Sveta. Za splošno javnost je zato dostop do informacij o pogajanjih v pripravljanih telesih zapleten.

30. Varuhinja človekovih pravic je na podlagi svoje analize predlagala, naj Svet navede vse vrste dokumentov v svojem javnem registru, ne glede na njihovo obliko in ne glede na to, ali so v celoti ali delno dostopni ali sploh niso dostopni.

31. Za preprečitev preobilja informacij bi bilo to treba storiti skupaj z izboljšanjem



dostopnosti do dokumentov prek registra. Varuhinja človekovih pravic je prepričana, da bi se dostop zelo olajšal, če bi bili pripravljalni dokumenti za vsak zakonodajni predlog organizirani kronološko na eni spletni strani [32]. **Varuhinja človekovih pravic je zato predlagala, naj Svet razvije namensko in posodobljeno spletno stran za vsak zakonodajni predlog po vzoru „Zakonodajnega observatorija“ na spletišču Evropskega parlamenta**. Varuhinja človekovih pravic je v zvezi s tem pozdravila napredek, ki so ga dosegli Svet, Evropski parlament in Komisija pri vzpostavljanju „skupne podatkovne zbirke“ o zakonodajnih dokumentih.

Oznaka „LIMITE“

32. Svet omeji dostop do dokumentov v tekočih zakonodajnih postopkih tako, da dokumente označi s tako imenovano oznako „LIMITE“ [33]. Od prejemnikov dokumentov s to oznako se pričakuje, da bodo zagotovili, da se taki dokumenti zunaj Sveta ne bodo razkrili. Svet na svojem spletišču ne omogoča neposrednega dostopa javnosti do takih dokumentov. Varuhinja človekovih pravic razume, da oznaka dokumenta „LIMITE“ ne pomeni nujno, da bo dostop do dokumenta zavrnen, če se ta zahteva v skladu s pravili EU o dostopu javnosti do dokumentov.

33. Za označitev dokumentov z oznako „LIMITE“ je odgovoren sekretariat. Svet je Varuhinji človekovih pravic julija 2017 pojasnil, da sekretariat označi dokument kot „LIMITE“ na podlagi ocene *prima facie*, ali obstaja tveganje za enega ali več interesov, ki se varujejo na podlagi izjem iz pravil EU o dostopu javnosti do dokumentov. [34]

34. Pregled Varuhinje človekovih pravic pa je pokazal, da so bili dokumenti z medinstitucionalno kodo, razdeljeni sekretariatu, delovnim skupinam in odboru Coreper, ki so se nanašali na tri zakonodajne dokumente, na splošno in sistematično označeni z oznako „LIMITE“ [35]. To je pokazalo, da v različnih oddelkih sekretariata obstaja praksa samodejnega označevanja pripravljalnih zakonodajnih dokumentov kot „LIMITE“. Zdi se, da pravilnik Sveta spodbuja to prakso „varnejšega pristopa“, v skladu s katerim so neposredno dostopni samo dokumenti, ki „*nedvomno niso zajeti*“ [36] v nobeno izjemo iz pravil EU o dostopu javnosti do dokumentov. To verjetno postavlja na glavo pravno zahtevo, da mora javnost imeti čim širši dostop [37] do zakonodajnih dokumentov [38].

35. Svet je julija 2017 Varuhinji človekovih pravic povedal, da na splošno med potekom zakonodajnih razprav status „LIMITE“ umakne samo kot odgovor na posebne zahteve. Sistematični pregled statusa dokumentov z oznako „LIMITE“ se opravi šele po končnem sprejetju zakonodajnega akta [39]. V zapletenih zakonodajnih postopkih se zato dokumenti lahko proaktivno objavijo šele več let pozneje [40]. Varuhinja človekovih pravic opozarja, da je bilo leta 2015 odobrenih 84 % zahtev za dostop javnosti do dokumentov, označenih kot „LIMITE“, ki so se nanašali na zakonodajne postopke, ki so potekali leta 2015 [41]. Pri Uredbi o varstvu podatkov je bilo na zahtevo v celoti danih na voljo javnosti 310 od 321 dokumentov z oznako „LIMITE“, ki so se nanašali na ta dokument, medtem ko so pogajanja še potekala. To pomeni, da velika večina zakonodajnih dokumentov v bistvu ni bila zajeta v nobeno izjemo za razkritje v skladu s pravili EU o dostopu javnosti do dokumentov [42].



36. Varuhinja človekovih pravic poudarja, da bi morale biti omejitve dostopa do zakonodajnih dokumentov izjemne in časovno omejene na to, kar je nujno potrebno. Status „LIMITE“ bi se moral uporabiti samo za dokumente, ki so ob oceni izvzeti iz razkritja na podlagi ene od izjem iz pravil EU o dostopu do dokumentov. Svet bi moral dati svoje zakonodajne dokumente [43] proaktivno nemudoma na voljo na svojem spletišču enako kot njegov sozakonodajalec Evropski parlament.

37. Glede na navedeno je Varuhinja človekovih pravic ugotovila, da pomeni sedanja praksa označevanja večine pripravljanih dokumentov v tekočih zakonodajnih postopkih kot „LIMITE“ nesorazmerno omejitev pravice državljanov do čim širšega dostopa do zakonodajnih dokumentov. To pomeni nepravilnost. Varuhinja človekovih pravic je zato Svetu izdala naslednji priporočili:

Svet naj v skladu z zakonodajo EU razvije jasna in javno dostopna merila za označevanje dokumentov kot „LIMITE“.

Svet naj sistematično pregleda status dokumentov „LIMITE“ v zgodnji fazi, pred končnim sprejetjem zakonodajnega akta, tudi pred začetkom neformalnih pogajanj (t. i. „trialogov“) med Svetom, Evropskim parlamentom in Komisijo, ko je dosegel prvotno stališče o zakonodajnem predlogu.

Sklepna ugotovitev

38. Na podlagi navedenega Varuhinja človekovih pravic meni, da bi moral Svet izboljšati preglednost svojega zakonodajnega postopka. Glede na pomen vprašanja zakonodajne preglednosti za odgovornost v postopku odločanja EU, Varuhinja človekovih pravic prosi Evropski parlament za podporo pri prepričanju Sveta, naj upošteva njena priporočila in predloge.

Priporočila Varuhinje človekovih pravic

Varuhinja človekovih pravic je Svetu izdala naslednja priporočila:

Svet naj:

- **sistematično evidentira identiteto vlad držav članic, ko te izrazijo stališča v pripravljanih telesih Sveta;**
- **v skladu z zakonodajo EU razvije jasna in javno dostopna merila za označevanje dokumentov kot „LIMITE“;**
- **sistematično pregleda status dokumentov „LIMITE“ v zgodnji fazi, pred končnim sprejetjem zakonodajnega akta, tudi pred neformalnimi pogajanja v „trialogih“, ko je dosegel prvotno stališče o predlogu.**

Predlogi Varuhinje človekovih pravic za izboljšanje

Svet naj:



1. opravi pregled, kako izpolnjuje svojo zakonsko obveznost za zagotovitev neposrednega dostopa do zakonodajnih dokumentov. Ta pregled naj se opravi v 12 mesecih po datumu tega priporočila, vodi pa naj v sprejetje ustreznih novih ureditev v roku nadaljnjih 12 mesecev;
2. sprejme smernice o vrstah dokumentov, ki bi jih morala pripraviti pripravljalna telesa v okviru zakonodajnih postopkov, in informacijah, ki se vključijo v navedene dokumente;
3. posodobi pravilnik Sveta ob upoštevanju sedanje prakse razkrivanja zakonodajnih dokumentov, ki vsebujejo stališča držav članic, kot je to predstavilo nizozemsko predsedstvo Svetu leta 2016;
4. v svojem javnem registru navede vse vrste dokumentov, ne glede na njihovo obliko in ne glede na to, ali so v celoti ali delno dostopni ali sploh niso dostopni;
5. izboljša prijaznost za uporabnika in „možnosti iskanja“ v javnem registru dokumentov;
6. razvije namensko in posodobljeno spletno stran za vsak zakonodajni predlog po vzoru „Zakonodajnega observatorija“ Evropskega parlamenta.

Evropski parlament bi lahko v skladu s tem proučil možnost sprejetja sklepa.

Priloga 1 – Dokumentiranje dela pripravljalnih teles Sveta

Varuhinja človekovih pravic je ob uvedbi preiskave poudarila, da je v dokumentaciji, pripravljene v okviru sej odbora Coreper, določena stopnja doslednosti [44]. Vendar se je zdelo, da v drugih pripravljalnih telesih Sveta, zlasti v delovnih skupinah, uporabljajo različne prakse za določitev, kateri dokumenti se pripravijo in katere informacije se vanje vključijo.

Varuhinja človekovih pravic glede **doslednosti** dokumentacije, pripravljene v pripravljalnih telesih, razume, da Svet pripravlja različne vrste dokumentov za evidentiranje napredka in izidov pogajanj v pripravljalnih telesih. To so lahko „dnevni redi“ sej, spremni „dokumenti“, „poročila“, „izidi postopkov“, „povzetki zapisnikov“ razprav, „kompromisna besedila“, „opombe“ itd.

„Pregled treh zakonodajnih dokumentov je pokazal, da se prakse pripravljanja besedil razlikujejo glede na pripravljalno telo in odgovorni oddelek v okviru sekretariata Sveta. Na primer, medtem ko je sekretariat pripravil podrobne „izide postopka“ za nekatere seje pripravljalnega telesa [45], ki je pripravilo stališče Sveta o osnutku sklepa o ukrepanju proti neprijavljenemu delu, taka evidenca ne obstaja za seje drugih dveh pripravljalnih teles, ki sta razpravljala o Uredbi o varstvu podatkov [46] ter Direktivi o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij organov javnega sektorja [47]. Sekretariat je podobno redno pripravjal „opombe“ z zbiranjem pisnih pripomb držav članic o osnutku Uredbe o varstvu podatkov, za druga dva



zakonodajna akta pa take „opombe“ ne obstajajo. Te ugotovitve so bile potrjene v več prispevkih k javnemu posvetovanju Varuhinje človekovih pravic, v katerih je bila izražena zaskrbljenost zlasti zato, ker za nekatera pripravljalna telesa ne obstajajo zapisniki.

Varuhinja človekovih pravic priznava, da je pri pripravi dokumentov potrebna določena stopnja prožnosti za upoštevanje različnih vrst pripravljalnih teles in različnih zadev, o katerih se razpravlja, da bi se zagotovil čim učinkovitejši pogajalski postopek. Kljub temu bi se morale različne prakse pripravljanja besedil utemeljiti samo z naravo zakonodajnega dokumenta in posebnostmi povezanih pripravljalnih razprav. Vendar Svet v odgovoru, ki ga je poslal Varuhinji človekovih pravic, priznava, da različne prakse v oddelkih sekretariata Sveta niso povezane samo z naravo določenega dokumenta; različni pristopi izhajajo tudi iz različnih upravnih praks med različnimi oddelki sekretariata Sveta [48].

Priloga 2 – Javni register dokumentov, ki ga vodi Svet

Svet vodi spletni register dokumentov, ki ga upravlja njegov sekretariat. Vsebuje približno 350 000 dokumentov v izvornih jezikih. Nekateri dokumenti so na voljo tudi v drugih razdelkih spletišča, na primer v razdelku, ki se nanaša na seje Sveta, seje pripravljalnih teles, ali v razdelku „*Politike*“.

Sekretariat po navadi evidentira napredek in izid razprav v okviru pripravljalnih teles v tako imenovanih „*standardnih*“ dokumentih (pogosto se imenujejo dokumenti „ST“). Vsi taki dokumenti imajo posamično referenčno številko in medinstitucionalno kodo, ki jih povezuje z določenim zakonodajnim predlogom. Standardni dokumenti so privzeto navedeni v javnem registru (čeprav sami dokumenti morda niso takoj neposredno dostopni javnosti).

Svet je do pred kratkim pripravjal tudi vrsto drugih dokumentov [49]. Nekatere vrste teh dokumentov se ne uporabljajo več. Pravzaprav se po uvedbi novega sistema IT vsi dokumenti, ki niso razvrščeni kot standardni dokumenti, zdaj imenujejo delovni dokumenti. Delovni dokumenti lahko vsebujejo na primer pisne pripombe ali vprašanja držav članic o osnutkih zakonov ali „*neuradnih dokumentih*“ [50] o različnih zadevah, povezanih z določenim osnutkom zakona.

Delovni dokumenti se ob njihovi pripravi ne navedejo samodejno v javnem registru. Namesto tega sekretariat Sveta vsako četrletje in za vsako delovno skupino objavi „*standardni*“ dokument o javnem registru, ki vsebuje seznam delovnih dokumentov, ki jih je sekretariat poslal določeni delovni skupini v zadevnem časovnem obdobju. „Delovni dokumenti se tako ne vnašajo ločeno v javni register dokumentov in nimajo medinstitucionalne kode, ki bi jih povezovala z določenim zakonodajnim dokumentom.“

Varuhinja človekovih pravic je proučila tudi, kako je mogoče v javnem registru Sveta poiskati dokumente in informacije o osnutku zakonodajnih aktov.

Register lahko pri zakonodajnih predlogih vsebuje na stotine dokumentov, razpršenih po različnih razdelkih spletišča. Za popolno razumevanje celotne dokumentacije, ki jo da na voljo Svet v zvezi z enim zakonodajnim aktom – od predloga Komisije do njegovega sprejetja v Svetu – je treba v registru opraviti štiri različna iskanja za pogajanja v pripravljalnih telesih [51] in dve iskanji za razprave na ravni Sveta v drugih razdelkih spletišča [52].



Najpopolnejše iskanje v registru, ki ga je zdaj mogoče opraviti, temelji na medinstitucionalni kodi zakonodajnega akta. Pregled Varuhinje človekovih pravic je pokazal, da tako iskanje ne prikaže nujno nekaterih ključnih dokumentov, povezanih z osnutkom zakonodajnega akta, kot so prispevki pravne službe Sveta.

Prikaz dokumentacije, ki je zdaj na voljo, tudi otežuje kronološko obnovitev vseh korakov v pogajanju. V več prispevkih k javnemu posvetovanju Varuhinje človekovih pravic je bilo poudarjeno, da je bilo težko opredeliti vlogo, status in mesto posameznih dokumentov v celotnem zakonodajnem postopku. Pregled je razkril tudi težave pri iskanju dokumentov v registru na podlagi naslova. Pri iskanju določenega dokumenta se na splošno zahteva dobro predhodno poznavanje delovanja Sveta.

[1] Sklep Evropskega parlamenta z dne 9. marca 1994 o predpisih in splošnih pogojih, ki urejajo opravljanje nalog varuha človekovih pravic (94/262/ECPJ, ES, Euratom), UL L 113, 1994, str. 15.

[2] V skladu z rednim zakonodajnim postopkom, člen 294 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

[3] „Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic Evropske unije“ sestavljajo stalni predstavniki (Coreper II) ali namestniki stalnih predstavnikov (Coreper I) 28 držav članic.

[4] Seznam pripravljalnih teles je na voljo na spletnem naslovu: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>.

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

[6] Člen 15(2) PDEU.

[7] Člen 12(2) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, UL L 145, 2001, str. 43 (Uredba 1049/2001). V skladu s tem členom so zakonodajni dokumenti „dokumenti, pripravljani ali prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje“.

[8] Uvodna izjava 6 Uredbe 1049/2001. Za načelo čim širšega dostopa javnosti do dokumentov glej Združeni zadevi C-39/05 P in C-52/05 P *Švedska in Turco proti Svetu* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, odst. 34; Zadevo C-280/11 P *Svet proti Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, odst. 27, in Zadevo T-540/15 *De Capitani proti Parlamentu* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, odst. 80.

[9] Člen 4 Uredbe 1049/2001.



[10] Glede na navedbe Sodišča je treba interese, varovane s členom 4 Uredbe 1049/2001, tehtati z javnim interesom, ki je „ *nedvomno še posebej pomemben, kadar Svet deluje v svoji zakonodajni funkciji* “, Zadeva C-280/11 P *Svet proti Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, odst. 33; Zadeva T-540/15 *De Capitani proti Parlamentu* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, odst. 79.

[11] V skladu z rednim zakonodajnim postopkom, člen 294 PDEU.

[12] Dopis Varuhinje človekovih pravic o uvedbi strateške preiskave je na voljo na spletnem naslovu:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] Odgovor Sveta je na voljo na spletnem naslovu:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] Varuhinja človekovih pravic je v okviru javnega posvetovanja prejela 22 pripomb, ki so na voljo na spletnem naslovu:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] Poročilo Varuhinje človekovih pravic o pregledu je na voljo na spletnem naslovu:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Uredba (EU) 2016/679/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov.

[17] Sklep (EU) 2016/344 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o vzpostavitvi evropske platforme za okrepitev sodelovanja pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu.

[18] Direktiva (EU) 2016/2102 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2016 o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij organov javnega sektorja.

[19] Priporočilo je na voljo na spletnem naslovu:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Člen 228 PDEU.

[21] Sklep Evropskega parlamenta o predpisih in splošnih pogojih, ki urejajo opravljanje nalog varuha človekovih pravic, člen 3(6).

[22] Te se vključijo v dokumente, pripravljene po sejah, in registrirajo v sistemu IT.

[23] Glej Mnenje AG Cruz Villalón v Zadevi C-280/11 P *Svet proti Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, odst. 61.

[24] Zadeva C-280/11 P *Svet proti Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.



[25] Generalni sekretariat Sveta, Ocena učinka sodbe Sodišča v zadevi C-280/11 P (*Svet proti Access Info Europe*), 8863/16, 18. maj 2016, str. 3.

[26] Člen 11(4)b Priloge II k poslovniku Sveta.

[27] Člen 11(6) Priloge II k poslovniku Sveta.

[28] Glej tudi sodbo Splošnega sodišča v Zadevi T-233/09 *Access Info Evropa proti Svetu Evropske unije* [2011] ECLI:EU:T:2011:105, odst. 69.

[29] Zadeva C-280/11 P *Svet proti Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, odst. 40.

[30] Nizozemsko predsedstvo Sveta leta 2016 je namignilo, da „ *pravilnik Sveta, natančneje člen 11 Priloge II, glede dostopa javnosti do dokumentov Sveta ni popolnoma v skladu z najnovejšo sodno prakso. Čeprav se zdi, da Svet v praksi v celoti upošteva sodbo v zadevi Access Info, predsedstvo meni, da bi bilo treba izvedbene določbe iz člena 11 Priloge II k pravilniku prilagoditi najnovejši sodni praksi sodišč EU,*“ glej generalni sekretariat Sveta, Delovna skupina za informacije, 19. maj 2016, 9536/16, 26. maj 2016, str. 3.

[31] Podrobne informacije o javnem registru dokumentov, ki ga vodi Svet, vsebuje Priloga 2.

[32] Svet je na svojem spletišču pod zavihkom „Politike“ vzpostavil namenske spletne strani za pomembne zakonodajne svežnje, vendar pa je na njih na voljo samo rezultat razprav na ravni Sveta, včasih na ravni odbora Coreper. Za povzetek razprav na ravni pripravljalnih teles je treba v javnem registru poiskati zadnje „poročilo o napredku“.

[33] Zadevne določbe o ravnanju z dokumenti z oznako „LIMITE“ vsebujejo pravilnik Sveta in notranje smernice o „ravnanju z notranjimi dokumenti Sveta“, Dokument št. 11336/11.

[34] Člen 4(1) do (3) Uredbe 1049/2001.

[35] Glavna izjema so dokumenti, ki morajo biti v skladu s pravilnikom Sveta neposredno dostopni, glej člen 11(3) in (5) Priloge II k pravilniku Sveta.

[36] Glej člen 11(4) Priloge II k poslovniku Sveta.

[37] Načelo „čim širšega dostopa javnosti“ je bilo vzpostavljeno v sodni praksi EU: glej Združeni zadevi C-39/05 P in C-52/05 P *Švedska in Turco proti Svetu* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, odst. 34; ter Zadevo C-280/11 P *Svet proti Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, odst. 27.

[38] V dokumentu „ *Odpiranje zaprtih vrat: Bolj pregledna EU za njene državljane* “ (*Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens*), ki ga je nizozemska delegacija predložila Konferenci odborov za evropske zadeve, Tweede Kamer (zgornji dom) nizozemskega parlamenta pa predložil kot prispevek k javnemu posvetovanju Varuhinje človekovih pravic, se zagovarja stališče, da „ *Svet pri ravnanju z dokumenti ne upošteva*



zakonodaje EU in sodb Evropskega sodišča “.

[39] Generalni sekretariat Sveta, Izdajanje in objava dokumentov z oznako LIMITE, 5109/1/17 REV 1, 2017, str. 3. Oddelke generalnega sekretariata Sveta se spodbuja, naj pregledajo status „LIMITE“, ko ta preneha biti upravičen.

[40] Na primer, pri Uredbi EU o varstvu podatkov pet let po predlogu Komisije.

[41]

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjtj89a

.

[42] V skladu s členom 4 Uredbe 1049/2001.

[43] Zakonodajni dokumenti Sveta so lahko dnevni redi sej, spremni dokumenti, poročila, izidi postopkov, povzetki zapisnikov razprav, kompromisna besedila, opombe itd.

[44] Dnevni redi sej odbora Coreper se objavijo pred sejami, povzetek zapisnikov pa po navadi kmalu pa njih.

[45] Delovna skupina za socialna vprašanja.

[46] Delovna skupina za izmenjavo informacij in varstvo podatkov (DAPIX).

[47] Delovna skupina za telekomunikacije in informacijsko družbo.

[48] Svet je k svojemu odgovoru priložil splošne ugotovitve ocene, ki jo je v prvi polovici leta 2015 opravil njegov sekretariat in se nanaša na pripravo dokumentov v zvezi z njegovimi zakonodajnimi dejavnostmi. Študija je potrdila, da se prakse pripravljanja besedil in oblika dokumentov, razdeljenih delegacijam med pogajanji, med posameznimi oddelki splošnega sekretariata Sveta resnično razlikujejo.

[49] Na primer, „*document de séance*“ (DS), gradivo za sejo (MD), delovni dokumenti (WK) ali dokument „*sans numéro*“ (SN), glej Splošni sekretariat Sveta, Razumevanje podatkovnih listov Sveta za odprte podatke (Understanding the Council's open data datasheets), 2016, str. 14 in 16.

[50] „Neuradni dokument“ pomeni neuradni dokument, predložen med pogajanji z namenom doseči dogovor o spornih vprašanjih – brez nujnega razkritja avtorja (ki je lahko Evropska komisija, predsedstvo Sveta ali posamična država članica).

[51] Po medinstitucionalni kodi dokumenta za seznam pripravljanih dokumentov; po imenu delovne skupine/odbora za dnevne rede in mogoče izide postopkov, povezanih z delovnimi skupinami/odbori, vključenimi v razprave; po datumu in razdelkih „Dnevni redi sej“ in „Povzetki zapisnikov sej Coreperja“ za razprave v odboru Coreper; po številki dokumenta za nekatere povezane dokumente brez medinstitucionalne številke dokumenta (npr. za



sporočila Komisije).

[52] V razdelku spletišča „Seje“ za zapisnike Sveta in dodatne dokumente, kot so dnevni redi, informativne predstavitve in zapisniki, ter v razdelku spletišča „Mediji“ za prenose javnih sej Sveta.