



A8-0420/2018

4.12.2018

ДОКЛАД

относно стратегическото проучване OI/2/2017 на омбудсмана относно прозрачността на законодателните разисквания в рамките на подготвителните органи на Съвета на ЕС (2018/2096(INI))

Комисия по конституционни въпроси
Комисия по петиции

Докладчици: Йо Лайнен, Яна Том

(Съвместни заседания на комисии – член 55 от Правилника за дейността)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ПРИЕМАНЕТО ВЪВ ВОДЕЩАТА КОМИСИЯ	10
ПОИМЕННО ОКОНЧАТЕЛНО ГЛАСУВАНЕ ВЪВ ВОДЕЩАТА КОМИСИЯ.....	11

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно стратегическото проучване OI/2/2017 на омбудсмана относно прозрачността на законодателните разисквания в рамките на подготвителните органи на Съвета на ЕС (2018/2096(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид член 15, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и неговите разпоредби относно достъпа до документи на институциите на Съюза,
- като взе предвид член 228 от ДФЕС,
- като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 11 от нея,
- като взе предвид член 3, параграф 7 от Статута на Европейския омбудсман,
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията¹,
- като взе предвид своята резолюция от 28 април 2016 г. относно публичния достъп до документи (член 116, параграф 7) за 2014 и 2015 г.²,
- като взе предвид своята резолюция от 16 февруари 2017 г. относно подобряването на функционирането на Европейския съюз чрез използване на потенциала на Договора от Лисабон³,
- като взе предвид своята резолюция от 14 септември 2017 г. относно прозрачността, отчетността и почтеността на институциите на ЕС⁴,
- като взе предвид своята резолюция от 30 май 2018 г. относно тълкуването и прилагането на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество⁵,
- като взе предвид членове 2.6 и 2.7 от Приноса на LIX КОСАК, приет на пленарното му заседание в София на 17—19 юни 2018 г.,
- като взе предвид специалния доклад на Омбудсмана до Европейския парламент в рамките на стратегическо проучване OI/2/2017/TE относно прозрачността на законодателния процес на Съвета,

¹ ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43.

² ОВ С 66, 21.2.2018 г., стр. 23.

³ ОВ С 252, 18.7.2018 г., стр. 215.

⁴ ОВ С 337, 20.9.2018 г., стр. 120.

⁵ Приети текстове, P8_TA(2018)0225.

- като взе предвид член 52 от своя правилник,
 - като взе предвид съвместните разисквания на комисията по конституционни въпроси и на комисията по петиции в съответствие с член 55 от Правилника за дейността,
 - като взе предвид доклада на комисията по конституционни въпроси и на комисията по петиции (A8-0420/2018),
- А. като има предвид, че член 228 от ДФЕС и член 3 от Статута на Омбудсмана позволяват на Омбудсмана да извършва разследвания, които счита за обосновани, въз основа на жалби или по своя собствена инициатива;
- Б. като има предвид, че съгласно член 1 и член 10, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) решенията на равнището на Съюза се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите;
- В. като има предвид, че Европейският парламент, в качеството си на пряко представителна институция на гражданите, и Съветът на Европейския съюз, представляващ държавите членки, са двата органа на европейската законодателна власт, които съставляват двойния източник на легитимност на Европейския съюз;
- Г. като има предвид, че Европейският парламент работи с висока степен на прозрачност в своята законодателна процедура, включително на етапа на комисиите, което дава възможност на гражданите, медиите и заинтересованите субекти ясно да определят различните позиции в рамките на Парламента и произхода на конкретните предложения, както и да проследяват приемането на окончателните решения;
- Д. като има предвид, че съгласно член 16, параграф 8 от ДЕС Съветът заседава в открито заседание, когато обсъжда и гласува проекти на законодателни актове;
- Е. като има предвид, че Съветът взема повечето от решенията си, за чието приемане е достатъчно квалифицирано мнозинство, с консенсус и без формално гласуване;
- Ж. като има предвид, че Омбудсманът започна разследване относно прозрачността на законодателните обсъждания в подготвителните органи на Съвета, като на 10 март 2017 г. отправи 14 въпроса до Съвета и постави началото на обществена консултация;
- З. като има предвид, че в резултат на разследването Омбудсманът установи, че липсата на прозрачност от страна на Съвета относно публичния достъп до законодателните му документи, както и настоящите практики на Съвета по отношение на прозрачността на процеса на вземане на неговите решения, и по-специално на подготвителния етап в Комитета на постоянните представители на правителствата на държавите членки (Корепер), както и на равнището на работните групи, съставляват лошо управление;
- И. като има предвид, че на 9 февруари 2018 г. Омбудсманът отправи шест предложения за подобрения и три конкретни препоръки до Съвета относно

прозрачността на неговите подготвителни органи и поиска отговор от Съвета;

- Й.
1. изразява дълбоката си загриженост, че обичайната критика към Европейския съюз е дефицитът на демократичност в него; ето защо подчертава, че практиката на една от трите основни институции на ЕС да взема решения без прозрачността, която се очаква да бъде спазвана от една демократична институция, е в ущърб на амбициозния европейски проект;
 2. изразява дълбокото си убеждение, че демократичният и с високо ниво прозрачност процес на вземане на решения на европейско равнище е абсолютно необходим за повишаване на доверието на гражданите в европейския проект и в институциите на ЕС, особено в контекста на подготовката за изборите за Европейски парламент през май 2019 г., и следователно е решен да работи за подобряването на демократичната отчетност на всички институции на ЕС;
 3. споделя мнението на Омбудсмана, че гарантирането на способността на гражданите да разбират, следват отблизо и участват в напредъка в законодателството, е правно изискване по силата на Договорите и е основно изискване на модерната демокрация;
 4. подчертава, че високото ниво на прозрачност на законодателния процес е от съществено значение, за да могат гражданите, медиите и заинтересованите страни да следят отчетността на избраните от тях представители и на техните правителства;
 5. счита, че високото ниво на прозрачност действа като гаранция срещу разпространението на спекулации, фалшиви новини и конспиративни теории, като предоставя фактологична основа за публично опровергаване на подобни твърдения;
 6. припомня, че Европейският парламент представлява интересите на европейските граждани по открит и прозрачен начин, както е потвърдено от Омбудсмана, и отбелязва напредъка, постигнат от Комисията в подобряването на нейните стандарти за прозрачност; изразява съжаление, че Съветът все още не спазва подобни стандарти;
 7. изтъква, че работата на подготвителните органи на Съвета, т.е. на комитетите на постоянните представители (Корепер I + II), както и на повече от 150 работни групи, е неразделна част от процедурата на Съвета за вземане на решения;
 8. изразява съжаление относно факта, че за разлика от заседанията на комисиите на Парламента, заседанията на подготвителните органи на Съвета, както и по-голямата част от обсъжданията в Съвета се провеждат при закрити врата; счита, че гражданите, медиите и заинтересованите страни трябва да имат достъп чрез

подходящи средства до заседанията на Съвета и на неговите подготвителни органи, включително чрез излъчване на живо и по интернет, и че протоколите от тези заседания следва да бъдат публикувани, за да се постигне високо ниво на прозрачност в законодателния процес и в двата органа на европейската законодателна власт; подчертава, че съгласно принципа на демократична легитимност обществеността трябва да бъде в състояние да държи и двата компонента на законодателната власт отговорни за техните действия;

9. изразява съжаление поради факта, че Съветът не публикува проактивно повечето документи, свързани със законодателни досиета, и по този начин пречатства гражданите да се осведомяват за действително съществуващите документи, което ограничава упражняването на правото им да искат достъп до документи; изразява съжаление поради факта, че Съветът представя наличната информация за законодателните документи в регистър, който е непълен и не е удобен за ползвателите; призовава Съвета да включи в своя публичен регистър всички документи, свързани със законодателни досиета, независимо от формата им и тяхната класификация; във връзка с това отбелязва усилията на Комисията, Парламента и Съвета за създаване на обща база данни за законодателните досиета и подчертава, че и трите институции носят отговорност за бързото приключване на това начинание;
10. счита, че практиката на Съвета за системно класифициране на документите, които се разпространяват в неговите подготвителни органи във връзка със законодателни досиета, със статута „LIMITE“, е в нарушение на практиката¹ на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС) и на законовото изискване за възможно най-широк обществен достъп до законодателните документи; призовава Съвета да изпълни изцяло решенията на Съда на ЕС и да премахне все още съществуващите несъответствия и разминаващи се практики; припомня, че грифът „LIMITE“ няма солидно правно основание, и счита, че вътрешните насоки на Съвета следва да бъдат преразгледани, за да се гарантира, че документите могат да получават гриф „LIMITE“ само в надлежно обосновани случаи, които са в съответствие с практиката на Съда на ЕС;
11. изразява съжаление относно факта, че след решението на Съда на ЕС по дело Access Info Europe през 2013 г. Корепер реши, че съставителят на текста на документа следва да посочва съответните на държавите членки в документите, свързани с текущи законодателни процедури, по правило само „когато е целесъобразно“; счита за неприемливо, че позициите, заемани от отделните държави членки в рамките на подготвителните органи на Съвета, не се публикуват, нито се записват систематично, което прави невъзможно за гражданите, медиите и заинтересованите страни да контролират ефективно поведението на избраните от тях правителства;
12. изтъква, че тази липса на информация също така пречатства способността на националните парламенти да осъществяват контрол върху действията на

¹ За принципа на възможно най-широк достъп на обществеността вж.: Решение по съединени дела C-39/05 Р и C-52/05 Р, *Швеция и Турко/Съвет* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, точка 34; Решение по дело C-280/11 Р, *Съвет/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, точка 27; и решение по дело T-540/15, *De Capitani/Парламент*, ECLI:EU:T:2018:167, точка 80.

националните правителства в рамките на Съвета, който контрол е същностната функция на националните парламенти в законодателния процес на ЕС, и дава възможност на членове на националните правителства да се дистанцират в националната среда от взетите на европейско равнище решения, в чието изготвяне и вземане са участвали и самите те; счита, че тази практика противоречи на духа на Договорите и че е безотговорно от страна на членове на национални правителства да „обвиняват Брюксел“ за решения, в чието вземане са участвали и самите те, което подкопава доверието в Европейския съюз; заявява, че систематичното записване на позициите на държавите членки в рамките на подготвителните органи на Съвета би имало възпиращ ефект спрямо тази практика, на която трябва да се сложи незабавно край; отбелязва, че от тази практика се възползват политици, които искат да разклатят доверието в законността на ЕС в очите на обществеността;

13. счита, че е несъвместимо с демократичните принципи отсъствието на прозрачност в Съвета при междуинституционалните преговори между двата законодателни органа да води до дисбаланс по отношение на наличната информация, а с това и до структурно предимство на Съвета пред Европейския парламент; отново призовава за подобряване на обмена на документи и информация между Парламента и Съвета, както и за предоставяне на достъп на представители на Парламента като наблюдатели на заседанията на Съвета и на неговите органи, по-специално в законодателния процес, по начин, равностоен на този, по който Парламентът предоставя достъп на Съвета до своите заседания;
14. припомня, че след стратегическата проверка на Омбудсмана относно прозрачността на тристранните срещи препоръките не са били взети под внимание, което до голяма степен се дължи на нежелание от страна на Съвета; счита, че тъй като тристранните срещи се превърнаха в обичайна практика за постигане на споразумения по законодателните досиета, за тях следва да се прилага високо ниво на прозрачност; счита, че това следва да включва проактивно публикуване на съответните документи, определяне на междуинституционален график и на общо правило, според което преговорите могат да започнат едва след приемането на публичните мандати, в съответствие с принципите на публичност и прозрачност, присъщи на законодателния процес на ЕС;
15. отправя искане към Съвета, като един от двата органа на европейската законодателна власт, да приведе методите си на работа в съответствие със стандартите на парламентарната демокрация и демокрацията на участието, както се повелява в Договорите, а не да действа като дипломатически форум, което не е неговата предвидена функция;
16. счита, че правителствата на държавите членки лишават гражданите от правото им на информация и заобикалят стандартите за прозрачност и необходимия демократичен контрол, чрез изготвянето или предопределянето на амбициозни икономически и финансови решения в неформални формати, каквито са Еврогрупата и срещите на върха на държавите от еврозоната; настоява законодателството на ЕС относно прозрачността и достъпа до документи да бъде незабавно приложено към неформалните органи и подготвителните органи в рамките на Съвета, по-специално към Еврогрупата, Работната група за

Еврогрупата, Комитета по финансови услуги и Икономическия и финансов комитет; призовава при следващото преразглеждане на Договорите да се даде пълен официален статут на Еврогрупата, за да се гарантират безпрепятствен публичен достъп и парламентарен контрол;

17. отново призовава Съветът да се превърне в истинска законодателна камара, като по този начин се създаде истинска двукамарна законодателна система, в която участват Съветът и Парламентът, а Комисията действа като орган на изпълнителната власт; призовава за включване на действащите понастоящем специализирани законодателни състави на Съвета да поемат функцията на подготвителни органи на единен законодателен Съвет, като всички формации провеждат разисквания в открити заседания, подобно на дейността на комисиите на Европейския парламент, като всички окончателни законодателни решения от страна на Съвета се вземат от единния законодателен Съвет;
18. разглежда гласуването в открити заседания като основна характеристика на демократичния процес на вземане на решения; настоятелно призовава Съвета да използва възможността за гласуване с квалифицирано мнозинство, и когато е възможно, да се въздържа от практиката да взема решения с консенсус, при това без формално гласуване в открити заседания;
19. изцяло подкрепя препоръките на Европейския омбудсман към Съвета и настоятелно призовава Съвета най-малкото да предприеме всички необходими мерки за възможно най-бързото изпълнение на препоръките на Омбудсмана, а именно:
 - а) да посочва системно правителствата на кои държави членки изразяват своя позиция в рамките на подготвителните органи на Съвета;
 - б) да разработи ясни и публично достъпни критерии за начина, по който определя документите като „LIMITE“, в съответствие с правото на ЕС;
 - в) да прави редовен преглед на статута „LIMITE“ на документите още на ранен етап преди окончателното приемане на законодателните актове, включително преди неофициалните преговори на тристранните срещи, на който етап Съветът вече е достигнал първоначална си позиция по съответното законодателно предложение;
20. счита, че позоваването на професионалната тайна не може да се използва за системно задържане на документи, за да не бъдат регистрирани и оповестени;
21. приема за сведение изявлението, направено от австрийското председателство пред съвместната комисия на комисията по конституционни въпроси и на комисията по петиции, с което информира Европейския парламент относно напредъка на текущите обсъждания в Съвета относно начините за подобряване на неговите правила и процедури по отношение на законодателната прозрачност, и изразява готовността си да се ангажира заедно с Парламента на подходящо равнище за съвместно обсъждане на темите, които изискват междуинституционална координация, и изразява съжаление поради факта, че до момента в Парламента не е постъпила никаква информация;

22. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция съответно на Съвета, Европейския омбудсман, Европейския съвет, Комисията, както и на парламентите и правителствата на държавите членки.

ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ПРИЕМАНЕТО ВЪВ ВОДЕЩАТА КОМИСИЯ

Дата на приемане	22.11.2018
Резултат от окончателното гласуване	+: 31 -: 0 0: 3
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Soledad Cabezón Ruiz, Alberto Cirio, Richard Corbett, Eleonora Evi, Danuta Maria Hübner, Peter Jahr, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton-Darling, Jo Leinen, Svetoslav Hristov Malinov, Notis Marias, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Paulo Rangel, György Schöpflin, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras, Yana Toom, Cecilia Wikström
Заместници, присъствали на окончателното гласуване	Martina Anderson, Max Andersson, Enrique Guerrero Salom, György Hölvényi, Carlos Iturgaiz, Kostadinka Kuneva, Anne-Marie Mineur, József Nagy, Julia Pitera, Ángela Vallina
Заместници (чл. 200, пар. 2), присъствали на окончателното гласуване	Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Csaba Sógor

ПОИМЕННО ОКОНЧАТЕЛНО ГЛАСУВАНЕ ВЪВ ВОДЕЩАТА КОМИСИЯ

31	+
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Maitte Pagazaurtundúa Ruiz, Yana Toom, Cecilia Wikström
ECR	Notis Marias
EFDD	Eleonora Evi
GUE/NGL	Kostadinka Kuneva, Ángela Vallina
PPE	Alberto Cirio, György Hölvényi, Danuta Maria Hübner, Carlos Iturgaiz, Peter Jahr, Teresa Jiménez Becerril Barrio, Svetoslav Hristov Malinov, József Nagy, Julia Pitera, Paulo Rangel, György Schöpflin, Csaba Sógor
S&D	Soledad Cabezón Ruiz, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton Darling, Jo Leinen
VERTS/ALE	Max Andersson, Margrete Auken, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Josep Maria Terricabras

0	-

3	0
GUE/NGL	Martina Anderson, Anne Marie Mineur, Barbara Spinelli

Легенда на използваните знаци:

+ : „за“

- : „против“

0 : „въздържал се“