



Dokument na schôdzu

A8-0420/2018

4.12.2018

SPRÁVA

o strategickom vyšetovaní ombudsmanky OI/2/2017 týkajúcom sa transparentnosti legislatívnych rokovaní v prípravných orgánoch Rady EÚ (2018/2096(INI))

Výbor pre ústavné veci
Výbor pre petície

Spravodajcovia: Jo Leinen, Yana Toom

(Postup spoločných výborov – článok 55 rokovacieho poriadku)

OBSAH

| | strana |
|---|---------------|
| NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU | 3 |
| INFORMÁCIE O PRIJATÍ V GESTORSKOM VÝBORE | 9 |
| ZÁVEREČNÉ HLASOVANIE PODĽA MIEN V GESTORSKOM VÝBORE | 10 |

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

o strategickom vyšetovaní ombudsmanky OI/2/2017 týkajúcom sa transparentnosti legislatívnych rokovaní v prípravných orgánoch Rady EÚ (2018/2096(INI))

Európsky parlament,

- so zreteľom na článok 15 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) a jeho ustanovenia týkajúce sa prístupu k dokumentom inštitúcií Únie,
 - so zreteľom na článok 228 ZFEÚ,
 - so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, najmä na jej článok 11,
 - so zreteľom na článok 3 ods. 7 Štatútu európskeho ombudsmana,
 - so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie¹,
 - so zreteľom na svoje uznesenie z 28. apríla 2016 o prístupe verejnosti k dokumentom (článok 116 ods. 7) za obdobie 2014 – 2015²,
 - so zreteľom na svoje uznesenie zo 16. februára 2017 o zlepšení fungovania Európskej únie využitím potenciálu Lisabonskej zmluvy³,
 - so zreteľom na svoje uznesenie zo 14. septembra 2017 o transparentnosti, zodpovednosti a integrite v inštitúciách EÚ⁴,
 - so zreteľom na svoje uznesenie z 30. mája 2018 o výklade a vykonávaní Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva⁵,
 - so zreteľom na články 2.6 a 2.7 Príspevku LIX. konferencie COSAC prijatom na jej plenárnom zasadnutí v Sofii 17. – 19. júna 2018,
 - so zreteľom na osobitnú správu ombudsmanky Európskemu parlamentu v nadväznosti na strategický prieskum OI/2/2017/TE o transparentnosti legislatívneho procesu v Rade,
 - so zreteľom na článok 52 rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na spoločné rokovania Výboru pre ústavné veci a Výboru pre petície podľa článku 55 rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na správu Výboru pre ústavné veci a Výboru pre petície (A8-0420/2018),
- A. keďže článok 228 ZFEÚ a článok 3 Štatútu ombudsmana umožňujú ombudsmanke

¹ Ú. v. ES L 145, 31.5.2001, s. 43.

² Ú. v. EÚ C 66, 21.2.2018, s. 23.

³ Ú. v. EÚ C 252, 18.7.2018, s. 215.

⁴ Ú. v. EÚ C 337, 20.9.2018, s. 120.

⁵ Prijaté texty, P8_TA(2018)0225.

viest' vyšetovania, ktoré považuje za opodstatnené, a to buď na základe sťažnosti, alebo z vlastnej iniciatívy;

- B. keďže článok 1 a článok 10 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) stanovujú, že na úrovni Únie sa rozhodnutia prijímajú čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanom;
 - C. keďže Európsky parlament ako inštitúcia, ktorá priamo zastupuje občanov, a Rada Európskej únie, zastupujúca členské štáty, sú dvoma zložkami európskeho zákonodarného zboru, čo predstavuje dvojitého zdroj legitímnosti Európskej únie;
 - D. keďže činnosť Európskeho parlamentu sa vyznačuje vysokým stupňom transparentnosti v jeho legislatívnom postupe, a to i na úrovni výborov, čo umožňuje občanom, médiám a zainteresovaným stranám jasne identifikovať rôzne pozície v rámci Parlamentu a pôvod konkrétnych návrhov, ako aj sledovať prijatie konečných rozhodnutí;
 - E. keďže v súlade s článkom 16 ods. 8 ZEÚ musia byť zasadnutia Rady počas rokovania a hlasovania o návrhu legislatívneho aktu verejné;
 - F. keďže Rada prijíma väčšinu rozhodnutí, ktoré by sa mohli prijať kvalifikovanou väčšinou hlasov, na základe konsenzu a bez formálneho hlasovania;
 - G. keďže ombudsmanka otvorila vyšetovanie týkajúce sa transparentnosti legislatívnych rokovaní v prípravných orgánoch Rady, pričom 10. marca 2017 položila Rade 14 otázok a začala verejné konzultácie;
 - H. keďže ombudsmanka z vyšetovania zistila, že nedostatok transparentnosti Rady, čo sa týka prístupu verejnosti k jej legislatívnym dokumentom, a jej súčasné praktiky z hľadiska transparentnosti jej rozhodovacieho procesu – najmä počas prípravnej fázy na úrovni Coreperu a pracovnej skupiny – predstavujú nesprávny úradný postup;
 - I. keďže 9. februára 2018 predložila ombudsmanka Rade šesť návrhov na zlepšenie a tri špecifické odporúčania týkajúce sa transparentnosti jej prípravných orgánov a požiadala Radu o odpoveď;
 - J. keďže Rada nereagovala na odporúčania uvedené v správe ombudsmanky v zákonom stanovenej lehote troch mesiacov a vzhľadom na dôležitosť otázky právnej transparentnosti sa ombudsmanka rozhodla neposkytnúť Rade predĺženie lehôt po tomto termíne a správu predložila Parlamentu;
1. je hlboko znepokojený všeobecnou kritikou, že Európska únia trpí nedostatkami z hľadiska demokracie; preto zdôrazňuje, že keďže jedna z jej troch hlavných inštitúcií prijíma rozhodnutia bez transparentnosti, aká sa očakáva od demokratickej inštitúcie, bezpochyby to poškodzuje takú ambicióznú iniciatívu, akou európsky projekt je;
 2. je hlboko presvedčený o tom, že plne demokratické a vysoko transparentné rozhodovanie na európskej úrovni je nevyhnutné na zvýšenie dôvery občanov v európsky projekt a inštitúcie EÚ, najmä v rámci príprav na voľby do Európskeho parlamentu v máji 2019, a preto je odhodlaný posilniť demokratickú zodpovednosť všetkých inštitúcií EÚ;

3. pripája sa k názoru ombudsmanky, že zabezpečenie toho, aby občania mohli pochopiť a podrobne sledovať pokrok právnych predpisov a zúčastňovať sa na ňom, je právnou požiadavkou vyplývajúcou zo zmlúv a základnou požiadavkou na modernú demokraciu;
4. zdôrazňuje, že vysoký stupeň transparentnosti legislatívneho procesu je nevyhnutný na to, aby občania, médiá a zainteresované strany mohli vyvodzovať zodpovednosť voči svojim voleným zástupcom a vládam;
5. domnieva sa, že vysoký stupeň transparentnosti pôsobí ako záruka proti šíreniu špekulácií, falošných správ a konšpiračných teórií tým, že poskytuje skutkový základ na verejné vyvrátenie takýchto tvrdení;
6. pripomína, že Európsky parlament zastupuje záujmy európskych občanov otvoreným a transparentným spôsobom, ako potvrdila ombudsmanka, a berie na vedomie pokrok, ktorý Komisia dosiahla pri zlepšovaní svojich noriem transparentnosti; vyjadruje poľutovanie nad tým, že Rada ešte nedodržiava porovnateľné normy;
7. poukazuje na to, že práca prípravných orgánov Rady, t. j. výborov stálych predstaviteľov (Coreper I + II) a viac ako 150 pracovných skupín, je neoddeliteľnou súčasťou rozhodovacieho postupu Rady;
8. vyjadruje poľutovanie nad tým, že na rozdiel od schôdzí výborov v Parlamente zasadnutia prípravných orgánov Rady aj väčšina diskusií v Rade prebiehajú za zatvorenými dverami; domnieva sa, že občanom, médiám a zainteresovaným stranám sa musia vhodnými prostriedkami sprístupniť zasadnutia Rady a jej prípravných orgánov, a to prostredníctvom živého vysielania a vysielania cez internet, a že zápisnice z týchto zasadnutí by sa mali zverejňovať s cieľom zabezpečiť vysoký stupeň transparentnosti v legislatívnom procese v rámci oboch zložiek európskeho legislatívneho zboru; zdôrazňuje, že podľa zásady demokratickej legitimacy musí byť verejnosť schopná brať na zodpovednosť obe zložky zákonodarného zboru;
9. vyjadruje poľutovanie nad tým, že Rada proaktívne neuverejňuje väčšinu dokumentov týkajúcich sa legislatívnych spisov, bráni občanom vedieť, ktoré dokumenty v súčasnosti existujú, a tým obmedzuje ich právo na vyžiadanie si prístupu k dokumentom; ľutuje, že informácie, ktoré sú k dispozícii o legislatívnych dokumentoch, uvádza Rada v registri, ktorý je neúplný a nie je ľahko použiteľný; vyzýva Radu, aby vo svojom verejnom registri uvádzala všetky dokumenty týkajúce sa legislatívnych spisov, a to bez ohľadu na ich formát a klasifikáciu; v tejto súvislosti berie na vedomie úsilie Komisie, Parlamentu a Rady o vytvorenie spoločnej databázy legislatívnych spisov a zdôrazňuje, že všetky tri inštitúcie sú zodpovedné za rýchle dokončenie tejto práce;
10. domnieva sa, že praktika Rady systematicky označovať dokumenty distribuované medzi jej prípravné orgány a týkajúce sa legislatívnych spisov ako „LIMITE“ je porušením judikatúry¹ Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ) a právnej požiadavky na čo najširší prístup verejnosti k legislatívnym dokumentom; vyzýva Radu, aby plne vykonávala

¹ Pokiaľ ide o zásadu čo najširšieho verejného prístupu, pozri: spojené veci C-39/05 P a C-52/05 P, *Švédsko a Turco v. Rada* [2008], ECLI:EU:C:2008:374, bod 34; vec C-280/11 P *Rada v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, bod 27 a vec T-540/15 *De Capitani v. Parlament* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, bod 80.

rozsudky SDEÚ a zrušila existujúce nezrovnalosti a rozdielne postupy; pripomína, že označenie „LIMITE“ nemá žiadny pevný právny základ, a domnieva sa, že vnútorné usmernenia Rady by sa mali preskúmať, aby sa zaručilo, že dokumenty môžu byť označené ako „LIMITE“ len v riadne odôvodnených prípadoch, ktoré sú v súlade s judikatúrou SDEÚ;

11. vyjadruje poľutovanie nad tým, že po rozsudku SDEÚ vo veci Access Info Europe v roku 2013 Coreper prijal ako pravidlo, že do dokumentov týkajúcich sa prebiehajúcich legislatívnych konaní by mal navrhovateľ dokumentu zaznamenávať názvy členských štátov, „keď je to vhodné“; považuje za neprijateľné, že stanoviská prijaté v prípravných orgánoch Rady jednotlivými členskými štátmi nie sú ani zverejnené, ani systematicky zaznamenávané, čo občanom, médiám a zainteresovaným stranám znemožňuje účinne kontrolovať správanie svojich zvolených vlád;
12. poukazuje na to, že tento nedostatok informácií tiež obmedzuje schopnosť národných parlamentov kontrolovať činnosť národných vlád v Rade, čo je zásadná funkcia národných parlamentov v legislatívnom konaní EÚ, a umožňuje členom vlád členských štátov, aby sa vo vnútroštátnej sfére dištancovali od rozhodnutí prijatých na európskej úrovni, ktoré sami formovali a prijímali; domnieva sa, že táto prax je v rozpore s duchom zmlúv, a považuje za nezodpovedné zo strany členov národných vlád, že podkopávajú dôveru v Európsku úniu tým, že „obviňujú Brusel“ z rozhodnutí, na ktorých sa sami podieľali; vyhlasuje, že systematické zaznamenávanie pozícií členských štátov v prípravných orgánoch Rady by odrádzalo od tejto praxe, s ktorou sa musí okamžite prestať; poznamenáva, že táto prax nahráva politikom, ktorí sa usilujú delegitimovať EÚ v očiach verejnosti;
13. považuje za nezlučiteľné s demokratickými zásadami, že v medziinštitucionálnych rokovaníach medzi spoluzákonodarcami vedie nedostatok transparentnosti v Rade k nerovnováhe dostupných informácií, a tým k štrukturálnej výhode Rady voči Európskemu parlamentu; opakuje svoju výzvu na zlepšenie výmeny dokumentov a informácií medzi Parlamentom a Radou a na udelenie prístupu zástupcom Parlamentu ako pozorovateľom k zasadnutiam Rady a jej orgánov, najmä v prípade právnych predpisov, rovnakým spôsobom, ako Parlament udeľuje Rade prístup k svojim zasadnutiam;
14. pripomína, že v nadväznosti na strategické vyšetrovanie ombudsmanky týkajúce sa transparentnosti trialógov neboli odporúčania zohľadnené najmä pre neochotu Rady; domnieva sa, že keďže sa trialógy stali bežnou praxou pri dosahovaní dohôd o legislatívnych spisoch, mal by sa na ne vzťahovať vysoký stupeň transparentnosti; domnieva sa, že by to malo zahŕňať aktívne uverejňovanie príslušných dokumentov, stanovenie medziinštitucionálneho harmonogramu a všeobecné pravidlo, podľa ktorého sa rokovania môžu začať až po prijatí verejných mandátov v súlade so zásadami zverejňovania a transparentnosti, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou legislatívneho procesu EÚ;
15. žiada, aby Rada ako jeden z dvoch európskych spoluzákonodarcov namiesto toho, aby pôsobila ako diplomatické fórum, čo nezodpovedá jej určenej funkcii, radšej zosúladila svoje pracovné metódy s normami parlamentnej a zastupujúcej demokracie, ako sa vyžaduje v zmluvách;

16. zastáva názor, že vlády členských štátov zbavujú občanov ich práva na informácie a obchádzajú normy transparentnosti a riadnu demokratickú kontrolu tým, že pripravujú alebo vopred určujú ďalekosiahle hospodárske a finančné rozhodnutia v neformálnych formátoch, ako je Euroskupina alebo samit eurozóny; trvá na tom, aby sa právne predpisy EÚ o transparentnosti a prístupe k dokumentom bezodkladne uplatňovali na neformálne orgány a prípravné orgány v rámci Rady, najmä na Euroskupinu, pracovnú skupinu pre Euroskupinu, Výbor pre finančné služby a Hospodársky a finančný výbor; požaduje, aby pri nasledujúcej revízii zmlúv dostala Euroskupina plne formálnu podobu s cieľom zaručiť riadny prístup verejnosti a parlamentnú kontrolu;
17. opakuje svoju výzvu transformovať Radu na skutočnú legislatívnu komoru, čím sa vytvorí skutočne dvojkomorový legislatívny systém pozostávajúci z Rady a Parlamentu, v ktorom bude Komisia pôsobiť ako výkonný orgán; navrhuje zahrnúť v súčasnosti aktívne špecializované legislatívne zloženia Rady ako prípravné orgány jediného zákonodarného zloženia Rady, zasadajúce verejne podobne ako v prípade fungovania výborov Európskeho parlamentu, pričom všetky konečné legislatívne rozhodnutia zo strany Rady sa budú prijímať v jedinom zákonodarnom zložení Rady;
18. považuje verejné hlasovanie za základnú charakteristiku demokratického rozhodovania; naliehavo vyzýva Radu, aby využila možnosť hlasovania kvalifikovanou väčšinou a v rámci možnosti sa zdržala postupu prijímania rozhodnutí konsenzom, a teda bez formálneho verejného hlasovania;
19. v plnej miere súhlasí s odporúčaniami európskej ombudsmanky adresovanými Rade a naliehavo vyzýva Radu, aby prinajmenšom prijala všetky opatrenia potrebné na čo najrýchlejšie zavedenie odporúčaní ombudsmanky do praxe, konkrétne aby:
 - a) systematicky zaznamenávala totožnosť vlád členských štátov pri vyjadrovaní svojich pozícií v prípravných orgánoch Rady;
 - b) v súlade s právnymi predpismi EÚ vypracovala jasné a verejne dostupné kritériá označovania dokumentov ako „LIMITE“;
 - c) systematicky preskúmavala stav dokumentov „LIMITE“ v ranej fáze, pred konečným prijatím legislatívneho aktu, a to aj pred neformálnymi rokovaniami v trialógoch, keď už Rada dospela k úvodnej pozícii k návrhu;
20. nazdáva sa, že odvolávaním sa na služobné tajomstvo nie je možné systematicky brániť registrácii a sprístupňovaniu dokumentov;
21. berie na vedomie vyhlásenie rakúskeho predsedníctva na spoločnej schôdzi Výboru pre ústavné veci a Výboru pre petície o tom, že Európsky parlament bude priebežne oboznamovaný s pokrokom úvah, ktoré prebiehajú v Rade o tom, ako zlepšiť jej pravidlá a postupy, pokiaľ ide o legislatívnu transparentnosť, pričom toto vyhlásenie uvádzalo, že Rada je pripravená zapojiť sa na príslušnej úrovni s Parlamentom do spoločnej reflexie o tých otázkach, ktoré si vyžadujú medziinštitucionálnu koordináciu, a vyjadruje poľutovanie nad tým, že Parlamentu nebol zatiaľ predložený žiaden príspevok;
22. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto uznesenie Rade, európskej ombudsmanke,

Európskej rade, Komisii a parlamentom a vládám členských štátov.

INFORMÁCIE O PRIJATÍ V GESTORSKOM VÝBORE

| | |
|---|--|
| Dátum prijatia | 22.11.2018 |
| Výsledok záverečného hlasovania | +: 31 -: 0 0: 3 |
| Poslanci prítomní na záverečnom hlasovaní | 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 |
| Náhradníci prítomní na záverečnom hlasovaní | Martina Anderson, Max Andersson, Enrique Guerrero Salom, György Hölvényi, Carlos Iturgaiz, Kostadinka Kuneva, Anne-Marie Mineur, József Nagy, Julia Pitera, Ángela Vallina |
| Náhradníci (čl. 200 ods. 2) prítomní na záverečnom hlasovaní | Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Csaba Sógor |

ZÁVEREČNÉ HLASOVANIE PODĽA MIEN V GESTORSKOM VÝBORE

| 31 | + |
|-----------|---|
| ALDE | Beatriz Becerra Basterrechea, Maite 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 |

Vysvetlenie použitých znakov:

+ : za

- : proti

0 : zdržali sa hlasovania