



A8-0420/2018

4.12.2018

PRANEŠIMAS

dėl Ombudsmeno strateginio tyrimo OI/2/2017 dėl skaidrumo ES Tarybos parengiamuosiuose organuose svarstant teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus
(2018/2096(INI))

Konstitucinių reikalų komitetas
Peticijų komitetas

Pranešėjai: Jo Leinen, Yana Toom

(Bendra komitetų procedūra. Darbo tvarkos taisyklių 55 straipsnis)

TURINYS

	Psl.
PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS	3
INFORMACIJA APIE PRIĖMIMĄ ATSAKINGAME KOMITETE	9
GALUTINIS VARDINIS BALSAVIMAS ATSAKINGAME KOMITETE.....	10

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS

dėl Ombudsmeno strateginio tyrimo OI/2/2017 dėl skaidrumo ES Tarybos parengiamuosiuose organuose svarstant teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus (2018/2096(INI))

Europos Parlamentas,

- atsižvelgdamas į Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 15 straipsnio 3 dalį ir jos nuostatas dėl galimybės susipažinti su Sąjungos institucijų dokumentais,
- atsižvelgdamas į SESV 228 straipsnį,
- atsižvelgdamas į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, ypač į jos 11 straipsnį,
- atsižvelgdamas į Europos ombudsmeno statuto 3 straipsnio 7 dalį,
- atsižvelgdamas į 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais¹,
- atsižvelgdamas į savo 2016 m. balandžio 28 d. rezoliuciją dėl visuomenės teisės susipažinti su dokumentais (Darbo tvarkos taisyklių 116 straipsnio 7 dalis) 2014–2015 m.²,
- atsižvelgdamas į savo 2017 m. vasario 16 d. rezoliuciją dėl Europos Sąjungos veikimo gerinimo remiantis Lisabonos sutarties teikiamomis galimybėmis³,
- atsižvelgdamas į savo 2017 m. rugsėjo 14 d. rezoliuciją dėl skaidrumo, atskaitomybės ir sąžiningumo ES institucijose⁴,
- atsižvelgdamas į savo 2018 m. gegužės 30 d. rezoliuciją dėl Tarpinstitucinio susitarimo dėl geresnės teisėkūros aiškinimo ir įgyvendinimo⁵,
- atsižvelgdamas į LIX Europos reikalų komitetų konferencijos (COSAC) pranešimą, priimtą per jos plenarinę sesiją, kuri 2018 m. birželio 17–19 d. vyko Sofijoje,
- atsižvelgdamas į Ombudsmeno specialųjį pranešimą Europos Parlamentui atlikus strateginį tyrimą OI/2/2017/TE dėl teisėkūros proceso Taryboje skaidrumo,
- atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 52 straipsnį,
- atsižvelgdamas į bendrus Konstitucinių reikalų komiteto ir Peticijų komiteto svarstymus pagal Darbo tvarkos taisyklių 55 straipsnį,
- atsižvelgdamas į Konstitucinių reikalų komiteto ir Peticijų komiteto pranešimą (A8-

¹ OL L 145, 2001 5 31, p. 43.

² OL C 66, 2018 2 21, p. 23.

³ OL C 252, 2018 7 18, p. 215.

⁴ OL C 337, 2018 9 20, p. 120.

⁵ Priimti tekstai, P8_TA(2018)0225.

0420/2018),

- A. kadangi, vadovaujantis SESV 228 straipsniu ir Ombudsmeno statuto 3 straipsniu, Ombudsmenas gali imtis tyrimo remdamasis skundu arba savo iniciatyva, kai randa tam pagrindo;
- B. kadangi Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 1 straipsnyje ir 10 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad sprendimai Sąjungos lygmeniu turi būti priimami kuo atviriau ir kuo labiau juos priartinant prie piliečių;
- C. kadangi Europos Parlamentas, kaip piliečiams tiesiogiai atstovaujanti institucija, ir Europos Sąjungos Taryba, kuri atstovauja valstybėms narėms, yra dvi Europos Sąjungos teisėkūros institucijos ir dvigubas Europos Sąjungos teisėtumo šaltinis;
- D. kadangi Europos Parlamentas užtikrina didelį savo vykdomos teisėkūros procedūros skaidrumą – taip pat ir darbo komitetuose etapu – taigi piliečiai, žiniasklaida ir suinteresuotosios šalys gali aiškiai įvairias Parlamento pozicijas ir konkrečių pasiūlymų priežastis bei stebėti, kaip priimami galutiniai sprendimai;
- E. kadangi, remiantis ES sutarties 16 straipsnio 8 dalimi, Taryba, sprendama ir balsuodama dėl įstatymo galią turinčių aktų projektų, turi posėdžiauti viešai;
- F. kadangi daugumą sprendimų, kurie galėtų būti priimami kvalifikuota balsų dauguma, Taryba priima bendru sutarimu ir be oficialaus balsavimo;
- G. kadangi Ombudsmenas pradėjo Tarybos parengiamuosiuose organuose vykstančių teisėkūros diskusijų skaidrumo tyrimą, 2017 m. kovo 10 d. pateikė Tarybai 14 klausimų ir inicijavo viešas konsultacijas;
- H. kadangi atlikęs tyrimą Ombudsmenas nustatė, jog tai, kad Taryboje stokojama skaidrumo galimybės visuomenei susipažinti su jos teisėkūros dokumentais požiūriu, ir jos dabartinė praktika, susijusi su sprendimų priėmimo proceso skaidrumu – ypač parengiamuoju etapu COREPER ir darbo grupių lygmeniu – priskirtina netinkamam administravimui;
- I. kadangi 2018 m. vasario 9 d. Ombudsmenas pateikė šešis pasiūlymus dėl patobulinimų ir tris konkrečias rekomendacijas Tarybai dėl jos parengiamųjų organų veiklos skaidrumo bei paprašė Tarybos pateikti atsakymą;
- J. kadangi Taryba atsakymo į Ombudsmeno ataskaitoje pateiktas rekomendacijas per teisiškai nustatytą trijų mėnesių laikotarpį nepateikė ir kadangi Ombudsmenas, atsižvelgdamas į teisėkūros skaidrumo klausimo svarbą, nusprendė šio termino Tarybai nepratęsti bei pateikė ataskaitą Parlamentui;
- 1. reiškia gilų susirūpinimą dėl to, kad Europos Sąjunga dažnai kritikuojama dėl demokratijos stokos; todėl pabrėžia, jog tai, kad viena iš trijų jos pagrindinių institucijų priima sprendimus neužtikrindama skaidrumo, kurio tikimasi iš demokratiškai veikiančios įstaigos, daro žalą tokiam pataus sumanymui, kaip Europos projektas;

2. yra giliai įsitikinęs, kad visapusiškai demokratiškas ir skaidrus sprendimų priėmimas ES lygmeniu nepaprastai svarbus norint didinti piliečių pasitikėjimą Europos projektu ir ES institucijomis, ypač rengiantis 2019 m. gegužės mėn. vykstantiems Europos Parlamento rinkimams, todėl yra pasiryžęs stiprinti visų ES institucijų demokratinę atskaitomybę;
3. pritaria Ombudsmeno nuomonei, kad galimybės piliečiams suprasti ir visapusiškai sekti teisėkūros pažangą bei joje dalyvauti užtikrinimas yra Sutartimis nustatytas teisinis reikalavimas ir pamatinis šiuolaikinės demokratijos reikalavimas;
4. pabrėžia, jog didelis teisėkūros proceso skaidrumas yra nepaprastai svarbus norint, kad piliečiai, žiniasklaida ir suinteresuotosios šalys galėtų reikalauti savo išrinktų atstovų ir vyriausybių atskaitomybės;
5. yra įsitikinęs, kad aukšto lygio skaidrumas yra priemonė apsaugoti nuo spekuliacijų, melagingų naujienų ir sąmokslų teorijų plitimo, nes suteikia faktinį pagrindą tokiems teiginiams viešai paneigti;
6. primena, kad Europos Parlamentas atvirai ir skaidriai atstovauja ES piliečių interesams – tai patvirtino ir Ombudsmenas – bei atkreipia dėmesį į pažangą, kurią tobulindama savo skaidrumo standartus yra padariusi Komisija; apgailestauja, kad Taryba dar nesivadovauja panašiais standartais;
7. pažymi, kad Tarybos parengiamųjų organų, t. y. Nuolatinių atstovų komitetų (COREPER I + II) ir daugiau nei 150 darbo grupių, darbas yra neatskiriama sprendimų priėmimo procedūros Taryboje dalis;
8. apgailestauja, kad, kitaip negu Parlamento komitetų posėdžiai, Tarybos parengiamųjų organų posėdžiai ir dauguma Taryboje vykstančių debatų yra uždari; yra įsitikinęs, kad piliečiai, žiniasklaida ir suinteresuotosios šalys turi turėti galimybę stebėti Tarybos ir jos parengiamųjų organų posėdžius naudodamiesi deramomis priemonėmis – taip pat ir juos gyvai bei tiesiogiai transliuojant internetu – ir kad šių posėdžių protokolai turėtų būti skelbiami, siekiant užtikrinti didelį teisėkūros proceso abiejose ES teisėkūros institucijose skaidrumą; pabrėžia, kad, vadovaujantis demokratinio teisėtumo principu, visuomenė turi turėti galimybę reikalauti abiejų teisėkūros institucijų atskaitomybės už jų veiksmus;
9. apgailestauja dėl to, kad, Tarybai nerodant iniciatyvos, nepaskelbiama didžioji dalis su teisės aktais susijusių dokumentų, taigi piliečiams užkertamas kelias sužinoti, kokie dokumentai faktiškai parengiami, ir varžoma jų teisė prašyti leisti susipažinti su dokumentais; apgailestauja, kada prieinamą informaciją apie teisėkūros dokumentus Taryba teikia registre, kuris iki galo neparengtas ir nėra patogus naudoti; ragina Tarybą savo viešame registre pateikti visus su teisės aktais susijusius dokumentus – nesvarbu, kokio jie formato ir kaip klasifikuojami; šiuo požiūriu atkreipia dėmesį į pastangas, Komisijos, Parlamento ir Tarybos įdėtas siekiant sukurti bendrą teisėkūros duomenų bazę, ir pabrėžia, jog visos trys institucijos atsakingos už tai, kad šis darbas būtų greitai baigtas;
10. mano, kad Tarybos praktika, pagal kurią su teisės aktais susiję dokumentai, platinami jos parengiamuosiuose organuose, yra sistemingai žymimi grifu „LIMITE“, pažeidžia

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) praktiką¹ ir teisinį reikalavimą užtikrinti visuomenei kuo didesnes galimybes susipažinti su teisėkūros dokumentais; ragina Tarybą visapusiškai įgyvendinti ESTT sprendimus ir pasirūpinti, kad užsilikusiu neatitikimų bei praktikos skirtumų nebeliktų; primena, jog grifas „LIMITE“ neturi tvirto teisinio pagrindo, ir mano, jog Tarybos vidaus gairės turėtų būti peržiūrėtos siekiant užtikrinti, kad dokumentai grifu „LIMITE“ galėtų būti žymimi tik deramai pagrįstais atvejais, laikantis ESTT praktikos;

11. apgailestauja, jog, 2013 m. ESTT priėmus sprendimą byloje *Access Info Europe*, COREPER nusprendė, kad paprastai dokumentuose, susijusiuose su vykstančiomis teisėkūros procedūromis, dokumento rengėjas valstybių narių pavadinimus turėtų įrašyti „kai tinkama“; mano, jog nepriimtina, kad pozicijos, kurias per Tarybos parengiamųjų organų posėdžius priima atskiros valstybės narės, nėra nei skelbiamos, nei sistemingai registruojamos, taigi piliečiai, žiniasklaida ir suinteresuotosios šalys neturi galimybės veiksmingai stebėti, kaip elgiasi jų išrinktos vyriausybės;
12. pažymi, kad šis informacijos nebuvimas varžo ir nacionalinių parlamentų galimybes kontroliuoti nacionalinių vyriausybių veiksmus Taryboje – o tai esminė nacionalinių parlamentų funkcija vykstant ES teisėkūros procedūrai – bei leidžia nacionalinių vyriausybių nariams savo valstybėje atsiriboti nuo ES lygmeniu priimtų sprendimų, kuriuos jie patys rengė ir priėmė; mano, kad ši praktika prieštarauja Sutarčių dvasiai ir kad nacionalinių vyriausybių nariai, „kaltindami Briuselį“ už sprendimus, kuriuos priimant patys dalyvavo, ir pakirsdami pasitikėjimą Europos Sąjunga, elgiasi neatsakingai; teigia, kad, sistemingai įrašant valstybių narių pozicijas Tarybos parengiamuosiuose organuose, būtų galima atgrasyti nuo šios praktikos, kuri turi nedelsiant liautis; pažymi, kad ši praktika naudinga politikams, kurie siekia diskredituoti ES visuomenės akyse;
13. mano, jog tai, kad, vykstant tarpinstitucinėms teisėkūros institucijų deryboms, nepakankamas skaidrumas Taryboje iškreipia padėtį prieinamos informacijos požiūriu, ir, savo ruožtu, lemia struktūrinį Tarybos pranašumą Europos Parlamento atžvilgiu, yra nesuderinama su demokratijos principais; pakartoja savo raginimą gerinti dokumentų ir informacijos mainus tarp Parlamento ir Tarybos bei leisti Parlamento atstovams stebėtojų teisėmis dalyvauti Tarybos ir jos organų posėdžiuose, visų pirma tais atvejais, kai svarstomi teisės aktai, tuo pačiu būdu, kaip ir tada, kai Parlamentas sudaro galimybę Tarybos atstovams dalyvauti jo posėdžiuose;
14. primena, kad, Ombudsmenui atlikus strateginį trišalių dialogų skaidrumo tyrimą, į rekomendacijas atsižvelgta nebuvo – labiausiai dėl Tarybos nenoro šito daryti; mano, kad, trišaliams dialogams tapus įprastu būdu siekti susitarimų dėl teisėkūros dokumentų, jiems turėtų būti taikomas aukšto lygio skaidrumo reikalavimas; mano, kad tai turėtų apimti reikiamų dokumentų skelbimą savo iniciatyva, tarpinstitucinio tvarkaraščio parengimą ir bendrą taisyklę, pagal kurią derybos galėtų prasidėti tik patvirtinus viešus įgaliojimus, vadovaujantis ES teisėkūros procesui būdingais viešumo ir skaidrumo

¹ Kuo didesnės galimybės susipažinti su dokumentais principo klausimu žr. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba*, sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/05 P, [2008], ECLI:EU:C:2008:374, p. 34, Sprendimą *Taryba / Access Info Europe*, C-280/11 P, [2013], ECLI:EU:C:2013:671, p. 27, ir Sprendimą *De Capitani / Parlamentas*, T-540/15 P, [2018], ECLI:EU:T:2018:167, p. 80.

principais;

15. reikalauja, kad Taryba, kaip viena iš dviejų ES teisėkūros institucijų, liautųsi veikusi kaip diplomatinis forumas, nes tai nėra jai numatyta funkcija, ir suderintų savo darbo metodus su parlamentinės ir dalyvaujamosios demokratijos standartais, kaip numatyta pagal Sutartis;
16. laikosi nuomonės, kad valstybių narių vyriausybės neužtikrina piliečiams jų teisės į informaciją ir, neformalaus formato grupėse (Euro grupės ir euro zonos aukščiausiojo lygio susitikimuose) rengdamos plataus užmojo ekonominius ir finansinius sprendimus ar iš anksto dėl jų apsisprendamos, apeina skaidrumo standartus bei deramą demokratinę kontrolę; primygtinai ragina užtikrinti, kad Tarybos neformaliuose ir parengiamuosiuose organuose – pirmiausia Euro grupėje, Euro grupės darbo grupėje, Finansinių paslaugų komitete bei Ekonomikos ir finansų komitete – būtų nedelsiant pradėti taikyti ES teisės aktai dėl skaidrumo ir galimybės susipažinti su dokumentais; ragina per ateinančią Sutarčių peržiūrą visapusiškai formalizuoti Euro grupės veiklą, siekiant užtikrinti tinkamą prieigą visuomenei ir parlamentinę kontrolę;
17. dar kartą ragina imtis veiksmų, kad Taryba taptų tikru teisėkūros organu, taip sukuriant išties dvinarę teisėkūros sistemą, kuri apimtų Tarybą ir Parlamentą, o vykdomąją funkciją atliktų Komisija; siūlo, kad šiuo metu rengiami specializuotų sudėčių Tarybos posėdžiai būtų traktuojami kaip vienos teisėkūros Tarybos parengiamųjų organų posėdžiai: ir vienu, ir kitu atveju jie vyktų viešai – panašiai, kaip veikia Europos Parlamento komitetai – o galutiniai teisėkūros sprendimai būtų priimami vienoje teisėkūros Taryboje;
18. mano, kad viešas balsavimas yra pamatinis demokratinio sprendimų priėmimo bruožas; ragina Tarybą naudotis galimybe taikyti kvalifikuotą balsų daugumą ir, esant galimybių, susilaikyti nuo sprendimų priėmimo bendru sutarimu bei, savo ruožtu, netaikant oficialaus viešo balsavimo praktikos;
19. visapusiškai pritaria Europos ombudsmeno rekomendacijoms Tarybai ir ragina Tarybą imtis bent visų priemonių, kurios būtinos Ombudsmeno rekomendacijoms kuo greičiau įgyvendinti, o būtent:
 - a) sistemingai registruoti valstybių narių vyriausybių atstovų tapatybę, jiems reiškiant savo poziciją per Tarybos parengiamųjų organų posėdžius;
 - b) parengti aiškius kriterijus dėl dokumentų žymėjimo grifu „LIMITE“ vadovaujantis ES teisės nuostatomis ir juos paskelbti;
 - c) sistemingai peržiūrėti dokumentų „LIMITE“ statusą ankstyvuojų etapu – iki galutinai patvirtinamas teisėkūros procedūra priimamas aktas ir iki neoficialių derybų trišalio dialogo pagrindu, kai Taryba jau būna pasiekusi pirminę poziciją dėl pasiūlymo;
20. mano, kad profesinė paslaptis negali būti sistemiškai naudojama kaip priežastis dokumentams užregistruoti ir atskleisti;
21. atkreipia dėmesį į pareiškimą, per bendrą Konstitucinių reikalų ir Peticijų komitetą

posėdį paskelbtą Tarybai pirmininkavusios Austrijos atstovų, dėl nuolatinio Europos Parlamento informavimo apie Taryboje vykstančių svarstymų, susijusių su tuo, kaip teisėkūros skaidrumo požiūriu galėtų būti tobulinamos jos taisyklės ir procedūros, pažangą – šiame pareiškinge taip pat reiškiamas pasiryžimas deramu lygiu įsitraukti į bendrus svarstymus klausimais, reikalaujančiais tarpinstitucinio koordinavimo, su Parlamentu – ir apgailestauja, kad iki šiol Parlamentui nepateikta jokių siūlymų;

22. paveda Pirmininkui perduoti šią rezoliuciją Tarybai, Europos ombudsmenui, Europos Vadovų Tarybai, Komisijai bei valstybių narių parlamentams ir vyriausybėms.

INFORMACIJA APIE PRIĖMIMĄ ATSAKINGAME KOMITETE

Priėmimo data	22.11.2018
Galutinio balsavimo rezultatai	+: 31 -: 0 0: 3
Posėdyje per galutinį balsavimą dalyvavę nariai	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
Posėdyje per galutinį balsavimą dalyvavę pavaduojantys nariai	Martina Anderson, Max Andersson, Enrique Guerrero Salom, György Hölvényi, Carlos Iturgaiz, Kostadinka Kuneva, Anne-Marie Mineur, József Nagy, Julia Pitera, Ángela Vallina
Posėdyje per galutinį balsavimą dalyvavę pavaduojantys nariai (200 straipsnio 2 dalis)	Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Csaba Sógor

GALUTINIS VARDINIS BALSAVIMAS ATSAKINGAME KOMITETE

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

Sutartiniai ženklai:

+ : už

- : prieš

0 : susilaikė