

Denne side er maskinoversat [\[Link\]](#). Maskinoversættelser kan indeholde fejl, der potentielt gør teksten mindre klar og nøjagtig. Ombudsmanden påtager sig intet ansvar for eventuelle afvigelser. For de mest pålidelige oplysninger og den største retssikkerhed henvises der til originalversionen på engelsk, som der er linket til ovenfor. Læs mere i vores [sprog- og oversættelsespolitik](#) [\[Link\]](#).

Afgørelse i strategisk undersøgelse OI/4/2020/TE om gennemsigtighed i EU-Rådets beslutningsprocesser under covid-19-krisen

Afgørelse

Sag OI/4/2020/TE - **Indledt den** 27/07/2020 - **Afgørelse af** 24/03/2021 - **Den vedrørte institution** Rådet for Den Europæiske Union (Ingen fejl eller forsømmelser fundet) |

Ombudsmanden indledte på eget initiativ en "strategisk undersøgelse", der skulle undersøge gennemsigtigheden i EU-Rådets beslutningsprocesser under covid-19-krisen. I traktaterne fastslås det, at EU-institutionerne, herunder Rådet, skal operere i åbenhed. Navnlig fastslås det, at Rådets møder skal være offentlige, når det behandler og stemmer om forslag til retsakter.

Covid-19-pandemien og udfordringerne i form af begrænsninger af rejser og forsamlinger har tvunget Rådet til at tilpasse sine arbejds- og beslutningsprocesser for at sikre institutionel kontinuitet. Derfor besluttede Rådet midlertidigt at fravige sin forretningsorden. Ud over at afholde virtuelle møder og foretage andre ændringer træffer Rådet i øjeblikket de fleste afgørelser ved "skriftlig procedure".

Ombudsmanden vurderede, hvordan Rådet under de ekstraordinære omstændigheder i forbindelse med covid-19-krisen sikrede sin overholdelse af forpligtelsen til at operere i åbenhed.

Ombudsmanden fandt, at nationale ministre mødes pr. videokonference for at drøfte lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige sager, der efterfølgende vedtages ved en skriftlig procedure. Disse fjernmøder blev i begyndelsen af covid-19-krisen ikke afholdt offentligt, og meget begrænset information om dem blev offentliggjort. Dette var beklageligt. Rådet ændrede imidlertid sin praksis med virkning fra juli 2020. Det begyndte at streame visse af ministrenes fjernmøder på nettet og offentliggjorde relevant dokumentation. Ombudsmanden bifalder denne vigtige ændring. Hun foreslår, at Rådet offentliggør dokumentation vedrørende alle ministerielle videokonferencer, der fandt sted i begyndelsen af covid-19-krisen mellem marts og juni 2020.



Ombudsmanden fandt også, at der i starten af hendes undersøgelse ikke var nogen offentligt tilgængelig information om, hvordan Rådets arbejdsgrupper fortsatte deres drøftelser om lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige sager i mangel af fysiske møder. Da covid-19-krisen fortsatte, tog Rådet skridt til at gøre disse fjernmøder med nationale embedsmænd mere gennemsigtige, især ved at offentliggøre dagsordener forud for sådanne møder. Ombudsmanden glæder sig over de skridt, der er taget. Hun mener dog, at der kan gøres mere, og fremsætter yderligere tre forslag til forbedringer.

Baggrund for den strategiske undersøgelse

1. Rådet for Den Europæiske Union koordinerer politikkerne på EU-plan og vedtager EU-lovgivning, i de fleste tilfælde sammen med Europa-Parlamentet. Det består af nationale ministre fra hver EU-medlemsstat, der mødes i forskellige rådssammensætninger baseret på politikområde. Inden de nationale ministre når frem til en formel holdning til lovforslag på Rådets samlinger, finder der forberedende drøftelser sted i over 150 forberedende organer i Rådet [1]. Disse forberedende organer omfatter Rådets Faste Repræsentanternes Komité ("Coreper"), der består af nationale ambassadører, og såkaldte "arbejdsgrupper", som har deltagelse af nationale embedsmænd.

2. Rådet træffer sammen med de øvrige vigtigste EU-institutioner i øjeblikket afgørelse om foranstaltninger af største betydning som reaktion på covid-19-pandemien. Rådet vedtog blandt andre foranstaltninger en nødhjælpsspakke til håndtering af de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-krisen, herunder oprettelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten, der bringer 672,5 mia. EUR i støtte til EU's medlemsstater.

3. I forbindelse med covid-19-pandemien og udfordringerne i forbindelse med restriktioner for rejser og forsamlinger var Rådet nødt til at tilpasse sine arbejdsprocedurer for at sikre institutionel kontinuitet. Dette omfattede bl.a. skift fra personlige møder mellem ministre og embedsmænd på driftstederne til virtuelle møder. Rådet var også forpligtet til at ændre sine regler for beslutningstagning.

4. På denne baggrund vedtog Rådet den 23. marts 2020 en afgørelse [2], der indførte en midlertidig undtagelse fra dets forretningsorden [3]. Denne undtagelse letter afstemningen ved skriftlig procedure, hvilket gør det muligt for Rådet at træffe afgørelser, uden at ministre fysisk er til stede på Rådets samlinger. Undtagelsen er blevet forlænget syv gange siden marts 2020 og finder i øjeblikket anvendelse indtil den 21. maj 2021. [4] Den har således været gældende i mere end et år.

5. Gennemsigtighed er afgørende for et velfungerende demokrati, da det baner vejen for offentlig deltagelse i og kontrol med beslutningstagningen. EU-traktaterne giver alle EU-borgere "ret til at deltage i Unionens demokratiske liv", og de kræver, at EU's beslutninger træffes "så åbent og så tæt som muligt på borgerne" [5]. EU-traktaterne kræver specifikt, at Rådet mødes



offentligt " når det behandler og stemmer om et udkast til lovgivningsmæssig retsakt ". [6]

6. På baggrund af sine traktatmæssige forpligtelser besluttede Ombudsmanden at undersøge sagen på eget initiativ via en "strategisk undersøgelse". Den strategiske undersøgelse havde til formål at sikre, at Rådet, samtidig med at det tilpasser, hvordan det fungerer i lyset af covid-19-krisen, opretholder de højeste standarder for gennemsigtighed i forbindelse med sin beslutningstagning.

Den strategiske undersøgelse

7. Ombudsmandens strategiske undersøgelse fokuserede på gennemsigtigheden i Rådets beslutningstagning under covid-19-krisen. Det vedrørte navnlig gennemsigtigheden af de beslutningsordninger, der blev indført under covid-19-krisen, og hvor åbent Rådet og dets forberedende organer har arbejdet i denne ekstraordinære situation.

8. Den 27. juli 2020 anmodede Ombudsmanden [7] om at få indsigt i Rådets sagsakter vedrørende fem retsakter vedtaget ved skriftlig procedure under covid-19-krisen samt dokumentation for driften af tre "arbejdsparter" [8] i perioden fra den 1. januar 2020 til den 30. juni 2020.

9. Den 13. november 2020 mødtes Ombudsmandens undersøgelsesgruppe [9] med repræsentanter for Rådet for at inspicere de ønskede dokumenter. Undersøgelsesholdet inspicerede følgende filer:

- Sagsmappe vedrørende vedtagelsen af Rådets forordning (EU) 2020/672 af 19. maj 2020 om oprettelse af et europæisk instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) efter covid-19-udbruddet
- Sagsmappe vedrørende vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/696 af 25. maj 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 1008/2008 om fælles regler for driften af lufttrafik tjenester i Fællesskabet i lyset af covid-19-pandemien
- Sagsmappe vedrørende vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2020/701 af 25. maj 2020 om makrofinansiel bistand til udvidelses- og naboskabspartnere i forbindelse med covid-19-pandemien
- Sagsakter vedrørende vedtagelsen af Rådets afgørelse om genfremsat begæring 6/c/01/20 om aktindsigt i dokumenterne WK 11963/19 og WK 14081/18 og
- Sagsmappe vedrørende vedtagelsen af Rådets afgørelse (EU) 2020/789 af 9. juni 2020 om forlængelse af aftalen om videnskabeligt og teknologisk samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Indiens regering.

Undersøgelsesholdet gennemgik også dokumentationen for arbejdet i tre arbejdsgrupper: Luftfartsgruppen, Informationsgruppen og Gruppen vedrørende Audiovisuelle Spørgsmål — og drøftede forskellige spørgsmål, der blev rejst i forbindelse med undersøgelsen.

Ombudsmandens vurdering og resultater



1. Gennemsigtighed i beslutningsprocesserne under covid-19-krisen

10. Rådets forretningsorden kræver, at et flertal af Rådets medlemmer er fysisk til stede, før Rådet kan stemme — det såkaldte kvorumkrav [10]. Der er også mulighed for at vedtage afgørelser ved skriftlig afstemning. Den "almindelige skriftlige procedure" er dog kun beregnet til *hastesager*, og Coreper skal træffe afgørelse om at anvende den med enstemmighed [11].

11. Den 23. marts 2020 vedtog Rådet afgørelse 2020/430 [12], som indførte en midlertidig undtagelse fra dets forretningsorden [13]. Formålet er at gøre det muligt for Rådet at træffe afgørelser, uden at dets medlemmer fysisk er til stede på Rådets samlinger.

12. På mødet med Ombudsmandens undersøgelsesgruppe forklarede Rådets repræsentanter, at Rådet vedtog afgørelse 2020/430 på grundlag af et dokument udarbejdet af dets generalsekretariat. Dokumentet med titlen "*Usædvanlige foranstaltninger til fortsættelse af beslutningstagningen i Rådet*" (i det følgende benævnt "optionsdokumentet") [14] foreslog Coreper to muligheder (og en kombination heraf) for, hvordan Rådets beslutningsproces kan tilpasses i den ekstraordinære sammenhæng med covid-19-pandemien:

1) Den første mulighed gik **ud på at fortsætte de formelle rådsmøder**, samtidig med at kravet om beslutningsdygtighed i forretningsordenens artikel 11, stk. 4, midlertidigt fraviges. Det fremgik af denne mulighed, at de rådsmedlemmer, der ikke fysisk kunne deltage i et rådsmøde, kunne deltage via videokonferencer. Deres deltagelse gennem videokonferencer vil tælle med til at afgøre, om et beslutningsdygtigt antal blev nået. Rådet kan vedtage retsakter på disse formelle samlinger.

2) Den anden mulighed gik ud på, at møder, hvor rådsmedlemmerne deltog via videokonference, skulle betragtes som "**uformelle ministermøder**", og at der ikke kunne vedtages nogen retsakt fra Rådet på disse møder. I stedet ville afstemningen finde sted ved skriftlig procedure, hvis anvendelse ville blive lettet ved en midlertidig undtagelse fra forretningsordenens artikel 12, stk. 1.

Rådet valgte den anden mulighed.

13. Ombudsmanden bemærker, at de politiske drøftelser, der tidligere fandt sted på personlige møder, nu finder sted på "uformelle ministermøder". Resultaterne af disse politiske drøftelser vedtages derefter formelt ved skriftlig procedure. Da Rådet mener, at dets forretningsorden ikke finder anvendelse på disse uformelle møder, er der ikke behov for en officiel dagsorden for Rådet. Det var også underforstået, at artikel 15, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som pålægger Rådet at mødes offentligt, når det behandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter, ikke finder anvendelse på sådanne uformelle ministermøder.



14. Hvis der ikke blev truffet foranstaltninger til at offentliggøre disse "uformelle ministermøder" (jf. punkt 23-30 nedenfor), ville de politiske drøftelser, der tidligere fandt sted på åbne rådsmøder, ikke længere være offentlige, således som det kræves i de relevante traktatbestemmelser om gennemsigtighed i Rådets samlinger.

15. I modsætning hertil indebar den første løsning, som Rådets Generalsekretariat foreslog, at fjernmøder ville blive betragtet som formelle rådssamlinger, hvor Rådets forretningsorden ville have været fuldt ud gældende. Med denne mulighed ville der ikke have været nogen usikkerhed med hensyn til, om artikel 15, stk. 2, i TEUF ville blive overholdt fuldt ud.

16. Ombudsmanden bemærker også, at det optionspapir, som Rådets Generalsekretariat udarbejdede, oprindeligt ikke blev offentliggjort, men blev udpeget som et dokument med begrænset aktindsigt (og mærket "LIMITE") [15]. Kun flere måneder senere, den 14. oktober 2020 og efter en begæring om aktindsigt (i henhold til forordning 1049/2001) [16], blev det offentliggjort. I udvekslingen med Ombudsmandens undersøgelsesgruppe påpegede Rådet, at dets forretningsorden i henhold til traktaterne ikke er en lovgivningsmæssig retsakt. Som sådan er en afgørelse, der fraviger forretningsordenen, ikke underlagt de samme gennemsigtighedsstandarder som retsakter, der vedtages efter en lovgivningsprocedure. Der var derfor ikke noget krav om proaktivt at offentliggøre optionspapiret.

17. Ombudsmanden er ikke overbevist af dette argument. EU-traktaterne kræver, at **alle** EU-beslutninger træffes så åbent og så tæt på borgerne som muligt [17]. Desuden skal **alle** dokumenter, der falder ind under definitionen af et "dokument" i forordning 1049/2001 om aktindsigt [18], uanset om de er af lovgivningsmæssig eller ikke-lovgivningsmæssig karakter, gøres direkte tilgængelige "i videst muligt omfang" [19]. Aktindsigt kan kun begrænses, hvis en eller flere af undtagelserne i forordning 1049/2001 finder anvendelse [20].

18. Rådet har ikke givet nogen forklaring på, hvordan en proaktiv offentliggørelse af optionspapiret ville have risikeret at underminere en eller flere af de interesser, der er beskyttet af undtagelserne i forordning 1049/2001. Ombudsmanden bemærker også, at Rådet offentliggjorde dokumentet efter en begæring om aktindsigt, hvilket betyder, at det ikke anså nogen undtagelse for at finde anvendelse på tidspunktet for anmodningen.

19. Dokumentet med løsningsmodeller banede vejen for og definerede de tilgængelige muligheder for Rådet for at træffe en afgørelse om, hvordan det ville fungere under de ekstraordinære omstændigheder, som covid-19-pandemien har medført. Rådets afgørelse 2020/430 fastlægger i det væsentlige, hvordan Rådet træffer afgørelse om lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige sager med betydelige konsekvenser for gennemsigtigheden af dets beslutningsproces, jf. ovenfor. Gennemsigtigheden af Rådets overvejelser og muligheder for at træffe denne vidtrækkende beslutning og dermed give EU-borgerne mulighed for at undersøge disse overvejelser og muligheder ville have været et vigtigt element i sikringen af offentlighedens tillid og legitimiteten af Rådets beslutningsproces under krisen.

20. I lyset af ovenstående mener Ombudsmanden, at Rådet burde have offentliggjort optionspapiret i marts 2020 sammen med Rådets afgørelse 2020/430. Da Rådet imidlertid siden



har offentliggjort dokumentet, ser Ombudsmanden ikke værdi i at udstede en formel henstilling på nuværende tidspunkt.

2. Gennemsigtighed i, hvordan Rådet og dets forberedende organer fungerer

21. Da Ombudsmanden indledte sin undersøgelse i juli 2020, var der kun få offentligt tilgængelige oplysninger om "uformelle ministermøder" eller om, hvordan Rådets forberedende organer fortsatte deres drøftelser uden personlige møder.

22. Ombudsmanden søgte derfor at vurdere gennemsigtigheden af uformelle ministermøder og fjernmøder i de forberedende organer under covid-19-krisen.

2.1 Gennemsigtighed af uformelle videokonferencer på ministerplan

23. I sin udveksling med Ombudsmandens undersøgelsesgruppe forklarede Rådet, at den måde, hvorpå uformelle ministerkonferencer tilrettelægges, har udviklet sig over tid.

24. I begyndelsen af pandemien fra marts til juni 2020 blev der kun offentliggjort få oplysninger om disse uformelle møder og ikke på en konsekvent måde. Som nævnt ovenfor var der ikke noget krav om offentliggørelse af dagsordener eller dertil knyttede dokumenter. Møderne blev hverken webstreamet eller konsekvent opført i Rådets mødekalender.

25. I løbet af de første måneder traf Rådet imidlertid vidtrækkende afgørelser. Der blev f.eks. truffet afgørelse om:

- oprettelse af et europæisk finansieringsprogram, "midlertidig støtte til mindske af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation" ("SURE-instrumentet") som reaktion på covid-19-krisen
- fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i lyset af covid-19-pandemien og
- makrofinansiel bistand til kandidatlande og lande i EU's "naboskab" i forbindelse med covid-19-pandemien.

Selv om der er optaget en uformel videokonference på ministerplan den 7.-9. april 2020, hvor SURE-forslaget blev drøftet, [21] blev denne videokonference ikke streamet på internettet, og der er ingen offentligt tilgængelig optagelse. Ombudsmandens undersøgelsesgruppe kunne ikke finde noget referat af uformelle minister videokonferencer i Rådets mødekalender, hvor de to andre ovennævnte lovgivningssager kunne have været drøftet.

26. Ombudsmanden finder det beklageligt, at der kun foreligger meget begrænsede oplysninger om uformelle ministermøder mellem marts og juni 2020. Hun bemærker, at Rådets oprindelige praksis i betragtning af karakteren af disse uformelle ministermøder ikke var i overensstemmelse med traktatens krav om, at Rådet skal mødes offentligt, når det behandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter. Betydningen af at opretholde



EU-institutionernes høje standarder for gennemsigtighed — ikke på trods af krisen, men netop på grund af krisen — blev allerede understreget af Ombudsmanden i sin skrivelse til formanden for Det Europæiske Råd i april 2020. [22]

27. Ombudsmanden forstår imidlertid, at situationen ændrede sig den 3. juli 2020, da Rådet godkendte et dokument med titlen "*Moaliteter for indkaldelse, forberedelse og tilrettelæggelse af uformelle videokonferencer mellem ministrene under covid-19-krisen*" [23]. *Selv om dokumentet gentager, at der ikke kan vedtages rådsretsakter på uformelle møder, og at Rådets forretningsorden ikke formelt finder anvendelse på sådanne møder, fastslog den, at "Rådets forretningsorden så vidt muligt bør følges tilsvarende i forbindelse med indkaldelse, forberedelse og tilrettelæggelse af uformelle videokonferencer mellem ministrene".* [24]

28. I overensstemmelse med denne forpligtelse fastsættes det i dokumentet, at dagsordener for uformelle ministermøder bør gøres offentligt tilgængelige. [25] Desuden bør Rådets Generalsekretariat webstreame uformelle ministermøder, når der afholdes drøftelser om lovgivningsmæssige retsakter eller om andre punkter, hvor forhandlingerne bør afholdes offentligt, jf. artikel 8 i Rådets forretningsorden. [26] Derudover bør en liste over deltagere, [27] optagelser (hvis sådanne foreligger) og relaterede dokumenter offentliggøres på et særligt websted.

29. Ombudsmandens undersøgelsesgruppe gennemgik dokumentationen, der var offentligt tilgængelig for alle uformelle ministermøder mellem oktober og december 2020. Det konstateredes, at selv om den krævede dokumentation offentliggøres på de fleste af disse møder, er der ingen dagsordener til rådighed for nogle uformelle minister videokonferencer. [28] Det betyder, at Ombudsmanden heller ikke altid kunne vurdere, om disse møder skulle have været webstreamet i overensstemmelse med artikel 7 og 8 i Rådets forretningsorden.

30. Ombudsmanden glæder sig over, at Rådet i juli 2020 ændrede, hvordan uformelle ministermøder tilrettelægges, for at sikre, at de er underlagt de samme eller i det mindste sammenlignelige gennemsigtighedsstandarder, som gælder for formelle rådsmøder. Ombudsmanden har tillid til, at Rådet overholder de standarder, det selv har fastsat, og vil konsekvent webstreame [29] og offentliggøre den krævede dokumentation på ministermøder på afstand, så længe disse mødeordninger forbliver på plads på grund af pandemien. Hun foreslår også, at Rådet offentliggør relevant dokumentation, herunder en optagelse i Rådets mødekalender, af alle uformelle ministermøder, der fandt sted i begyndelsen af covid-19-krisen mellem marts og juni 2020.

2.2 Gennemsigtighed af fjernmøder i Rådets forberedende organer

31. Mens Coreper fortsatte med at afholde personlige møder under hele krisen, holdt Rådets arbejdsgrupper op med at afholde personlige møder, undtagen under ekstraordinære omstændigheder. På mødet med Ombudsmandens undersøgelsesgruppe forklarede Rådets repræsentanter, at covid-19-arbejdsordningerne varierer mellem arbejdsgrupperne. I sjældne



tilfælde er der personlige møder. Der er også uformelle videokonferencer og telekonferencer.

32. Ombudsmanden vurderede, i hvilket omfang arbejdsgrupperne har afvejet fra deres normale praksis med at registrere drøftelser i lyset af de særlige betingelser, som covid-19-pandemien har medført. Med henblik herpå gennemgik Ombudsmanden den tilgængelige dokumentation i fem rådssager og arbejdet i flere arbejdsgrupper.

Dagsordener for uformelle videokonferencer og telekonferencer i arbejdsgrupperne

33. Arbejdsgrupperne offentliggør normalt dagsordener forud for personlige møder i form af et meddelelsesdokument, som der er adgang til via Rådets mødekalender, og som er opført i Rådets offentlige dokumentregister.

34. Rådets repræsentanter forklarede, at arbejdsgrupperne i begyndelsen af covid-19-krisen fik mandat til ikke at udsende dagsordener for uformelle videokonferencer eller telekonferencer i form af CM-dokumenter. I stedet, hvor en dagsorden blev meddelt til den uformelle videokonference eller telekonference, blev den direkte omdelt til gruppens medlemmer pr. e-mail eller i form af et WK-dokument (arbejdsdokument).

35. WK-dokumenter er ikke automatisk opført i Rådets offentlige register på det tidspunkt, hvor de udarbejdes. I stedet offentliggør Rådets Generalsekretariat hvert par måneder og for hver gruppe et ST-dokument (Standard) i det offentlige register, som indeholder en liste over WK-dokumenter, der er blevet omdelt af generalsekretariatet til den specifikke arbejdsgruppe i den relevante periode. WK-dokumenterne indføres således ikke særskilt i det offentlige dokumentregister og stilles kun til rådighed med en vis forsinkelse. Ombudsmanden har allerede kritiseret denne praksis i sin tidligere strategiske undersøgelse af gennemsigtigheden i Rådets lovgivningsproces [30] og foreslog, at Rådet i sit offentlige register opregner alle typer dokumenter på det tidspunkt, hvor de udstedes, uanset om de er udpeget, og om det er muligt at få adgang til dokumentet (eller dele heraf) eller ej.

36. Registreringen af dagsordener som WK-dokumenter i begyndelsen af covid-19-krisen betød, at disse dagsordener ikke blev gjort offentligt tilgængelige forud for gruppens uformelle videokonferencer eller telekonferencer.

37. Først da det blev klart, at krisesituationen ville fortsætte, blev arbejdsgrupperne bedt om at registrere dagsordenerne for uformelle videokonferencer som CM-dokumenter. Ombudsmanden glæder sig over denne vigtige ændring, da den giver offentligheden mulighed for på forhånd at vide, hvilke emner og sager der skal drøftes af arbejdsgrupperne på fjernmøder.

Referater af drøftelserne på uformelle videokonferencer og telekonferencer i arbejdsgrupperne

38. Ombudsmanden forstår, at der er forskellig praksis i arbejdsgrupperne med hensyn til, hvilke dokumenter der skal fremlægges, og hvilke oplysninger der skal medtages heri.



Arbejdsgrupperne udarbejder forskellige typer dokumenter til registrering af fremskridt og resultater af forhandlingerne i de forberedende organer.

39. Allerede i sin tidligere strategiske undersøgelse af gennemsligtigheden i Rådets lovgivningsproces [31] understregede Ombudsmanden, at eftersom Rådets forberedende organer ikke mødes offentligt, kan borgerne kun udøve deres demokratiske ret til at følge deres drøftelser ved at få adgang til registre. Selv om der kan være behov for en vis fleksibilitet i udarbejdelsen af dokumenter for at tage hensyn til de forskellige typer forberedende organer og de mange forskellige emner, der drøftes, bør forskellige former for udarbejdelsespraksis kun begrundes i sagens art og de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med de forberedende drøftelser. I sin tidligere undersøgelse konstaterede hun imidlertid en uensartet praksis, der ikke kun vedrørte arten af de specifikke sager, men også skyldes forskellig administrativ praksis blandt de forskellige afdelinger i Rådets Generalsekretariat. Ved afslutningen af denne tidligere undersøgelse foreslog Ombudsmanden derfor, at Rådet vedtager retningslinjer for de typer af dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med lovgivningsprocedurer i forberedende organer, samt vedrørende de oplysninger, der skal medtages i disse dokumenter.

40. I forbindelse med covid-19 var mange arbejdsgrupper nødt til at tilpasse deres funktionsmåde. Ombudsmanden vurderede deres tilpassede praksis på grundlag af flere eksempler, herunder Luftfartsgruppen, Gruppen vedrørende Audiovisuelle Anliggender og Gruppen af Finansielle Råder.

Luftfartsgruppen

Under normale omstændigheder mødes Luftfartsgruppen personligt, og medlemsstaternes repræsentanter afgiver deres synspunkter mundtligt om de sager, der drøftes. Der er normalt ingen mødereferater.

Under covid-19-krisen sender medlemsstaterne også deres synspunkter skriftligt, og disse synspunkter samles i WK-dokumenter. Rådet noterede sig, at disse skriftlige bemærkninger kan findes i dets offentlige register. Da de er registreret i form af WK-dokumenter, har de imidlertid ingen særskilt registrering i registret og stilles kun til rådighed med en vis forsinkelse (jf. præmis 35 ovenfor).

Rådet noterede sig, at praksis med skriftlige bemærkninger ikke er ny og eksisterede før covid-19. Det har imidlertid været mere udbredt under krisen, da uformelle videokonferencer i arbejdsgruppen anses for besværlige og vanskelige at arrangere med tekniske problemer, der hindrer fremskridt. Rådet noterede sig, at den bredere anvendelse af skriftlige bemærkninger har ført til en stigning i antallet af dokumenter udstedt af gruppen.

Rådet forklarede endvidere, at der ikke findes nogen standardiseret formel procedure for medlemsstaterne til at fremsætte skriftlige bemærkninger. Indsendelser kan antage forskellige formater, herunder at sende e-mails eller dokumenter med tabeller, dokumenter med kommentarer eller en liste over kommentarer. I betragtning af disse forskelle og de forskellige



stadier, hvor der kan indhentes bemærkninger, er det vanskeligt at forestille sig, hvordan gruppens medlemmer kan blive bedt om at fremsætte bemærkninger i et bestemt format. Det blev bemærket, at skriftlige bemærkninger formaliserer en holdning, som kan føre til mindre fleksibilitet under forhandlingerne.

Gruppen vedrørende Audiovisuelle Spørgsmål

Under normale omstændigheder, når Gruppen vedrørende Audiovisuelle Spørgsmål behandler en sag, udsteder den først en tekst, der er udarbejdet sammen med formandskabet, og som er udpeget som et ST-dokument. I nogle tilfælde anmoder den om skriftlige bemærkninger fra medlemsstaterne. Der afholdes dog generelt et personligt møde, hvor medlemsstaternes holdninger udtrykkes mundtligt. Der er ikke noget referat af gruppens møder.

I forbindelse med covid-19-krisen tilpassede gruppen, hvordan den fungerer, og skiftede til skriftlige høringer med medlemsstaterne. Personlige møder finder ikke længere sted. Skriftlige konsultationer registreres som WK-dokumenter.

Gruppen af Finansråder

Gruppen af Finansielle Råder fortsatte med at mødes personligt under covid-19-krisen. Derfor er der næsten ikke sket nogen ændring af arbejdsordningerne. Der er ingen optegnelser over personlige møder, hvilket ikke er specifikt for covid-19-situationen.

Gruppen var bl.a. ansvarlig for de forberedende drøftelser om Rådets forordning (EU) 2020/672 af 19. maj 2020 om oprettelse af SURE-instrumentet og Rådets afgørelse (EU) 2020/701 af 25. maj 2020 om makrofinansiel bistand til udvidelses- og naboskabspartnere i forbindelse med covid-19-pandemien .

Rådet forklarede, at vedtagelsen af Rådets afgørelse 2020/701 blev anset for presserende i forbindelse med covid-19-krisen. Det blev forhandlet med Europa-Parlamentet i et meget hurtigt tempo på en uformel måde for at begrænse den tid, der bruges på ændringsforslag. Forhandlingerne med Parlamentet var derfor endnu mere uformelle end under almindelige "trilogforhandlinger". Disse uformelle forhandlinger omfattede telefonopkald for at sikre, at lovgiverne var enige om indholdet for at sikre, at lovgivningsproceduren ikke ville blive forsinket. Der er ingen oplysninger om disse uformelle drøftelser med repræsentanter for Parlamentet.

41. På grundlag af Rådets sagsakter forstår Ombudsmanden, at arbejdsgrupper, der ikke længere mødes personligt under covid-19-krisen, har fortsat deres arbejde via skriftlige høringer af gruppens medlemmer, eventuelt i kombination med uformelle videokonferencer.

42. Det forhold, at medlemsstaternes delegationer fremsætter deres skriftlige bidrag, synes at have øget den dokumentation, der er til rådighed i forbindelse med gruppedrøftelserne, i det mindste for de arbejdsgrupper, der normalt ikke udarbejder referater af deres personlige møder. Ombudsmanden glæder sig over denne øgede tilgængelighed af dokumentation om forhandlingerne og opfordrer Rådet til at opretholde praksis med skriftlige bemærkninger forud



for eller efter gruppemøder, også ud over covid-19-konteksten.

43. Ombudsmanden bemærker imidlertid, at skriftlige høringer systematisk registreres som WK-dokumenter. Det betyder, at disse dokumenter, som nævnt ovenfor i punkt 35, ikke er opført særskilt i Rådets offentlige dokumentregister. Offentligheden bliver først opmærksom på deres eksistens, når de samles i et ST-dokument, der offentliggøres hvert par måneder. Ombudsmanden er bekymret over denne øgede brug af WK-dokumenter, da det mindsker gennemsigtigheden i arbejdsgruppernes drøftelser. Hun gentager derfor sit forslag fra hendes tidligere undersøgelse om, at Rådet i sit offentlige register bør anføre alle typer dokumenter på det tidspunkt, hvor de udstedes, uanset om de er opført på listen, og om det er muligt at få adgang til dokumentet (eller dele heraf) eller ej.

44. I Ombudsmandens udveksling med Rådet stod det også klart, at Rådets Generalsekretariat under covid-19-krisen udstedte instrukser til arbejdsgrupperne om f.eks. udstedelse af dagsordener eller gennemførelse og registrering af skriftlige høringer. Rådets repræsentanter anførte navnlig, at for at bistå personalet i Generalsekretariatet med at gennemføre Rådets afgørelse 2020/430 og tilrettelægge arbejdet i Rådets og Rådets forberedende organer blev der givet interne retningslinjer som et "administrativt forvaltningsredskab". Ombudsmanden bemærker, at denne vejledning ikke er blevet gjort offentligt tilgængelig. Dette er beklageligt, da det klart vil bidrage til en bedre offentlig forståelse af, hvordan Rådet og dets forberedende organer arbejder under de ekstraordinære, men vedvarende omstændigheder i forbindelse med covid-19-krisen. Ombudsmanden vil fremsætte et forslag herom.

Konklusion

På grundlag af undersøgelsen afslutter Ombudsmanden denne sag med følgende konklusion:

I de første fire måneder af covid-19-krisen overholdt fjernministtermøderne ikke de samme gennemsigtighedsstandarder som Rådets personlige møder. Siden da har Rådets ministtermøder under covid-19-krisen imidlertid de *facto* opfyldt de gældende gennemsigtighedsstandarder og -forpligtelser ved at streame visse "uformelle ministtermøder" og offentliggøre relevant dokumentation i forbindelse med disse møder.

Rådet burde have offentliggjort dokumentet med titlen " *Usædvanlige foranstaltninger vedrørende fortsættelse af beslutningstagningen i Rådet*" på det tidspunkt, hvor afgørelsen om at fravige dets forretningsorden (Rådets afgørelse 2020/430) blev vedtaget. Da Rådet imidlertid i mellemtiden har frigivet dokumentet, ser Ombudsmanden ikke fordelen ved at udstede en formel henstilling på nuværende tidspunkt.

Forslag til forbedringer

1. Rådet bør offentliggøre relevant dokumentation, herunder en optagelse i mødekalenderen, af alle "uformelle ministtermøder", der fandt sted mellem marts og juni



2020.

2. Rådet bør opretholde en bredere anvendelse af skriftlige bemærkninger forud for eller efter gruppemøder, også ud over covid-19-konteksten, da dette har ført til bedre dokumentation af gruppedrøftelserne.

3. Rådet bør i sit offentlige register anføre alle typer dokumenter på det tidspunkt, hvor de udstedes, uanset deres betegnelse, og om det er muligt at få adgang til dokumentet (eller dele heraf) eller ej.

4. Rådet bør offentliggøre de interne retningslinjer fra Generalsekretariatet for tilrettelæggelsen af Rådets og dets forberedende organers arbejde under covid-19-krisen.

Emily O'Reilly Den Europæiske Ombudsmand

Strasbourg, den 24. marts 2021

[1] En liste over Rådets forberedende organer, som blev ajourført i 2021, findes her:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf> [Link]

[2] Rådets afgørelse (EU) 2020/430 af 23. marts 2020 om en midlertidig fravigelse af Rådets forretningsorden i lyset af rejsevanskeligheder forårsaget af covid-19-pandemien i Unionen, som findes på:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Link]

[3] Artikel 12, stk. 1, i Rådets forretningsorden bestemmer i den relevante del: "*Rådets retsakter om hastespørgsmål kan vedtages ved skriftlig afstemning, hvis Rådet eller Coreper enstemmigt beslutter at anvende denne procedure. Under særlige omstændigheder kan formanden også foreslå, at denne procedure anvendes; i så fald kan der anvendes skriftlige afstemninger, hvis alle Rådets medlemmer er indforstået med denne procedure.*"

[4] Rådets afgørelse (EU) 2021/454 af 12. marts 2021 om yderligere forlængelse af den midlertidige fravigelse af Rådets forretningsorden, der blev indført ved afgørelse (EU) 2020/430, i lyset af rejsevanskeligheder forårsaget af covid-19-pandemien i Unionen, findes på:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Link].

[5] Artikel 1 og artikel 10, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

[6] Artikel 15, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).



[7] Brevet om indledning af forespørgslen findes her:

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

[8] Rådets arbejdsgrupper samler embedsmænd, der repræsenterer de nationale forvaltninger i de 27 medlemsstater, og behandler specifikke emner. De ledes af den delegerede fra det land, der varetager det roterende halvårige formandskab for Rådet. Yderligere oplysninger om Rådets forberedende organer:

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

[9] Rapporten om inspektionsmødet i Den Europæiske Ombudsmands undersøgelsesgruppe med Rådet findes her: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Link]

[10] Artikel 11, stk. 4, i Rådets forretningsorden.

[11] Artikel 12, stk. 1, i Rådets forretningsorden

[12] Rådets afgørelse (EU) 2020/430 af 23. marts 2020 om en midlertidig fravigelse af Rådets forretningsorden i lyset af rejsevanskeligheder forårsaget af covid-19-pandemien i Unionen, som findes på:

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

[13] Artikel 12, stk. 1, i Rådets forretningsorden bestemmer i sin relevante del: "*Rådets retsakter om hastespørgsmål kan vedtages ved skriftlig afstemning, hvis Rådet eller Coreper enstemmigt beslutter at anvende denne procedure. Under særlige omstændigheder kan formanden også foreslå, at denne procedure anvendes; i så fald kan der anvendes skriftlige afstemninger, hvis alle Rådets medlemmer er indforstået med denne procedure.*"

[14] Tilgængelig her: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf> [Link]

[15] Modtagere af dokumenter mærket "LIMITE" forventes at sikre, at sådanne dokumenter forbliver interne i Rådet. Rådet gør ikke sådanne dokumenter direkte tilgængelige på sit websted.

[16] Forordning 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link]

[17] Artikel 1 og artikel 10, stk. 3, i TEU.

[18] Forordning 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link]

[19] Artikel 12, stk. 1, i forordning 1049/2001.



[20] Artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001.

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

[22] Den Europæiske Ombudsmands skrivelse til formanden for Det Europæiske Råd om gennemsigtighed i EU's covid-19-kriserespons, 20. april 2020, findes her:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Link]

[23] Tilgængelig her: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf> [Link]

[24] Side 2.

[25] Punkt 6.

[26] Punkt 7.

[27] Punkt 8.

[28] Der foreligger ingen dagsorden for følgende fjernmøder: Videokonference mellem økonomi- og finansministrene den 6. oktober 2020 Videokonference mellem ministrene for beskæftigelse og social- og arbejdsmarkedspolitik den 13. oktober 2020 Videokonference mellem sundhedsministrene den 30. oktober 2020 Videokonference mellem handelsministrene den 9. november 2020 Uformel videokonference mellem udenrigsministrene den 19. november 2020 Videokonference mellem forsvarsministrene den 20. november 2020 Videokonference mellem udviklingsministrene den 23. november 2020 Uformel videokonference mellem energiministrene den 14. december 2020.

[29] I overensstemmelse med artikel 7 og 8 i Rådets forretningsorden.

[30] Initiativudtalelse OI/2/2017/TE om gennemsigtighed i den lovgivningsmæssige beslutningstagning i Rådet for Den Europæiske Union. Alle undersøgelsesrelaterede dokumenter findes her: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Link]

[31] OI/2/2017/TE.