Den Europæiske Ombudsmand

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 sag OI/8/2015/JAS - Afgørelse fra Den Europæiske Ombudsmand med forslag som opfølgning på hendes strategiske undersøgelse OI/8/2015/JAS vedrørende åbenheden i triloger

Afgørelse
Sag OI/8/2015/JAS - **Indledt den** 26/05/2015 - **Afgørelse af** 12/07/2016 - **Involverede institutioner** Europa-Parlamentet (Ikke grund til yderligere undersøgelser) | Rådet for Den Europæiske Union (Ikke grund til yderligere undersøgelser) | Europa-Kommissionen (Ikke grund til yderligere undersøgelser) |

Denne strategiske undersøgelse vedrører åbenheden i en vigtig uformel del af EU's lovgivningsproces, nemlig åbenheden i " **triloger** ".

EU's to lovgivende organer, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, vedtager lovgivning på forslag af Europa-Kommissionen. I løbet af denne proces forhandler begge medlovgivere, bistået af Kommissionen, ofte i såkaldte **triloger** , som er **uformelle møder** mellem repræsentanter for de tre involverede institutioner. I løbet af en trilog forsøger Parlamentet og Rådet at nå til enighed om en fælles tekst på grundlag af deres oprindelige holdninger, som der derpå stemmes om efter den formelle lovgivningsprocedure. Triloger har vist sig at være meget effektive til at nå frem til sådanne aftaler, og størstedelen af lovgivningen vedtages nu på denne måde.

Den Europæiske Union er et **repræsentativt demokrati** , hvor borgerne har ret til at holde deres repræsentanter **ansvarlige** for de politiske valg, der træffes på deres vegne. Borgerne har også ret til at **deltage** i EU's demokratiske proces. Åbenheden i triloger er et centralt aspekt med henblik på at sikre, at disse rettigheder gøres effektive, og at legitimere de love, der vedtages af EU. EU-Domstolen har fastslået, at EU-borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder.

Selv om EU's lovgivningsproces generelt er ret åben, herunder i sammenligning med mange

medlemsstater, har denne del af processen givet anledning til bekymring med hensyn til balancen mellem trilogprocessens effektivitet og åbenhed.

På denne baggrund indledte Den Europæiske Ombudsmand en **strategisk undersøgelse** . Hun undersøgte, hvilke oplysninger og dokumenter der bør stilles **proaktivt til rådighed for offentligheden** , og på hvilket tidspunkt, således at borgerne kan gøre brug af deres rettigheder.

Åbenhed i triloger er et væsentligt element af EU's legitimitet på lovgivningsområdet. Borgerne skal være i stand til at kunne kontrollere deres repræsentanters arbejde i forbindelse med denne centrale del af lovgivningsprocessen. Borgerne behøver også oplysninger om emnerne for drøftelserne under trilogerne for at kunne deltage effektivt i lovgivningsprocessen.

Ombudsmanden ser med tilfredshed på de hidtidige fremskridt med hensyn til at forbedre åbenheden i triloger; hun foreslår imidlertid, at de tre institutioner gør følgende dokumenter og oplysninger offentligt tilgængelige: **Datoer for triloger,** de tre institutioners **oprindelige holdninger** , generelle **trilogdagsordener** , **dokumenter med "fire kolonner"** , **endelige kompromistekster** , **trilognotater** , der er blevet offentliggjort, **lister over de involverede politiske beslutningstagere** og så vidt muligt en **liste over andre dokumenter, der er fremlagt** under forhandlingerne. Alle disse bør gøres tilgængelige i en let anvendelig og letforståelig **fælles database** . Mens nogle dokumenter kunne gøres tilgængelige, mens trilogforhandlingerne er **i gang** , kunne institutionerne finde det nødvendigt i offentlighedens interesse først at give proaktiv aktindsigt i visse typer af dokumenter, **efter at forhandlingerne er afslutt**

Sammendrag

Denne strategiske undersøgelse vedrører gennemsigtigheden af en vigtig uformel del af EU's lovgivningsproces, nemlig gennemsigtigheden **i** *trepartsmøderne.*

EU's to lovgivende organer, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, vedtager lovgivning efter forslag fra Europa-Kommissionen. I løbet af denne proces forhandler begge medlovgivere med bistand fra Kommissionen ofte i såkaldte trepartsmøder, **som** *er* **uformelle møder** *mellem repræsentanter for de tre involverede institutioner. Under en trilog forsøger Parlamentet og Rådet at nå til enighed om en fælles tekst baseret på deres oprindelige holdninger, som derefter stemmes om efter den formelle lovgivningsprocedure. Triloger har vist sig at være meget effektive til at nå frem til sådanne aftaler, og de fleste lovgivninger vedtages nu på denne måde.*

Den Europæiske Union er et **repræsentativt demokrati** *, hvor borgerne har ret til at drage deres repræsentanter til* **ansvar** *for de politiske valg, der træffes på deres vegne. Borgerne har også ret til at* **deltage** *i EU's demokratiske proces. Trepartsmødernes gennemsigtighed er et centralt element for at sikre, at disse rettigheder gøres effektive, og for at legitimere EU's*

lovgivning. EU-Domstolen har fastslået, at EU-borgernes evne til at finde ud af de overvejelser, der ligger til grund for lovgivningstiltag, er en forudsætning for en effektiv udøvelse af deres demokratiske rettigheder.

Selv om EU's lovgivningsproces generelt er ret gennemsigtig, herunder sammenlignet med mange medlemsstater, har denne del af processen givet anledning til bekymring over balancen mellem trepartsprocessens effektivitet og dens gennemsigtighed.

På denne baggrund indledte Den Europæiske Ombudsmand en **strategisk undersøgelse** *. Hun undersøgte, hvilke oplysninger og dokumenter der skulle gøres* **proaktivt tilgængelige for offentligheden** *, og på hvilket tidspunkt, så borgerne kan gøre brug af deres rettigheder.*

Gennemsigtighed i trilogerne er et væsentligt element i EU-lovgivningens legitimitet. Borgerne skal være i stand til at kontrollere deres repræsentanters resultater under denne centrale del af lovgivningsprocessen. Borgerne har også brug for oplysninger om de emner, der drøftes på trepartsmøderne, for at kunne deltage effektivt i lovgivningsprocessen.

Ombudsmanden glæder sig over de hidtidige fremskridt med hensyn til at forbedre trepartsmødernes gennemsigtighed; hun foreslår dog, at de tre institutioner offentliggør følgende dokumentation og oplysninger: **Trilogdatoer, de tre institutioners oprindelige holdninger** *, generelle* **trepartsdagsordener, dokumenter med fire** *kolonner,* **endelige kompromistekster** *, trepartsnotater,* **der** *er offentliggjort,* **lister over de involverede politiske beslutningstagere** *og så vidt muligt en* **liste over andre dokumenter, der er fremlagt** *under forhandlingerne. Alle disse bør gøres tilgængelige i en brugervenlig og letforståelig* **fælles database** *. Selv om visse dokumenter kan gøres tilgængelige, mens trepartsforhandlingerne er* **i gang** *, kan institutionerne finde det nødvendigt af hensyn til offentlighedens interesse at give proaktiv aktindsigt i visse typer dokumenter først* **efter afslutningen af forhandlingerne.**

Baggrunden

1. Denne strategiske undersøgelse vedrører gennemsigtigheden i trepartsmøderne **,** som er den uformelle del af EU's lovgivningsproces, hvor Parlamentet og Rådet, " **medlovgiverne** ", når til enighed om forslag til lovgivning. Denne vigtige del af processen er baseret på direkte, ansigt til ansigt-forhandlinger mellem medlovgiverne med bistand fra Kommissionen.

2. Europa-Parlamentet , hvis medlemmer vælges direkte af og er demokratisk ansvarlige over for EU-borgerne, og **Rådet for Den Europæiske Union** , der består af ministre fra alle medlemsstater, og som er demokratisk ansvarlige over for deres nationale parlamenter og over for borgerne i deres medlemsstater, vedtager EU-lovgivning efter at have drøftet et forslag, som **Europa-Kommissionen** har forelagt dem. Parlamentet og Rådet kan ændre eller, hvis de ønsker det, helt forkaste Kommissionens forslag. Under drøftelserne om den foreslåede lovgivning tager medlovgiverne også hensyn til hinandens holdninger med henblik på at finde et fælles grundlag. Hvis der opnås enighed, vedtages EU-lovgivningen.

3. EU-traktaterne indeholder detaljerede regler for, hvordan sådanne aftaler bør indgås mellem medlovgiverne. Den formelle proces, hvormed der opnås enighed, kan dog være kompleks og tidskrævende. Det indebærer potentielt flere faser af forhandlinger og afstemninger. Formelle møder mellem medlovgiverne (der gennemføres i et "forligsudvalg") kan finde sted, men kun i slutningen af processen. Dette kan gøre en langvarig og vanskelig proces.

4. Medlovgiverne har imidlertid undersøgt og gennemført mere fleksible metoder til at forene holdninger til forslag til lovgivning, som har form af trepartsmøder. **Triloger** er uformelle forhandlinger mellem repræsentanter for Parlamentet og Rådet, bistået af Kommissionen, med henblik på at nå til enighed om lovgivning, normalt på et tidligt tidspunkt i lovgivningsprocessen. I trilogerne forhandler repræsentanter for medlovgiverne **direkte** med hinanden for at bygge bro over eventuelle meningsforskelle. Triloger, som ikke er åbne for offentligheden, kan finde sted på et hvilket som helst tidspunkt under lovgivningsproceduren, når Kommissionen har forelagt et forslag. Hvis forhandlingerne lykkes, forelægges der en kompromistekst på plenarmødet i Parlamentet og Rådet. Hvis hver medlovgiver formelt godkender kompromisteksten, bliver den til lov.

5. Selv om trepartsmøder ikke udtrykkeligt er fastsat i traktaterne, har de vist sig at være et yderst effektivt middel til at nå til enighed mellem medlovgiverne. De fleste lovgivninger vedtages nu ved hjælp af trepartsmøder efter forhandlinger, ændringsforslag og afstemninger fra begge lovgivere for at danne deres oprindelige holdninger. Brugen af flere runder af formelle overvejelser (eller "læsninger") er blevet undtagelsen snarere end reglen.

6. Det strukturerede trepartssystem er en forbedring i forhold til endnu mere uformelle midler, der tidligere var blevet anvendt ved hjælp af mundtlige forhandlinger, hvilket ikke gav mulighed for et passende niveau af demokratisk kontrol.

7. To af de mange demokratiske principper, der er nedfældet i EU-traktaterne, har særlig relevans i forbindelse med denne undersøgelse. For det første og i overensstemmelse med artikel 10 i traktaten om Den Europæiske Union " *bygges Unionens funktionsmåde på et* **repræsentativt demokrati** ". Et repræsentativt demokrati kræver ikke kun, at de, der vedtager lovgivning, vælges; det indebærer også, at borgerne reelt har beføjelse til at holde deres valgte repræsentanter **ansvarlige** for de specifikke valg, som deres repræsentanter træffer på deres vegne. For *det andet har borgerne "ret til at* **deltage** *i Unionens demokratiske liv* ", et princip, der også er nedfældet i artikel 10 i traktaten om Den Europæiske Union, hvori det endvidere hedder, at " *beslutninger skal træffes så åbent og så tæt på borgerne som muligt* ".

8. For at sikre, at disse principper anvendes, kræver EU-traktaterne, at lovgivningsprocessen er gennemsigtig. Borgerne kan kun stille deres valgte repræsentanter til ansvar, hvis de ved, hvilke valg og hvilke kompromiser deres repræsentanter har foretaget på deres vegne. Borgerne kan kun deltage på en reel og materiel måde i lovgivningsprocessen, hvis de kan give deres mening til kende på en velinformeret måde. Hvis EU-institutionerne kan sikre, at disse principper overholdes, vil borgerne se dem som mere ansvarlige og inkluderende og dermed mere legitime.

9. På denne baggrund indledte Ombudsmanden denne strategiske undersøgelse af trepartsforhandlingernes gennemsigtighed. Undersøgelsen har til formål at støtte medlovgiverne, som i sidste ende er ansvarlige for at afgøre, hvordan EU's demokratiske principper kan og bør anvendes i forbindelse med trepartsforhandlinger.

Den strategiske undersøgelse

10. Denne strategiske undersøgelse handler om **trepartsmødernes proaktive gennemsigtighed.** Konkret undersøger den, hvilke oplysninger og dokumenter der kan gøres proaktivt tilgængelige for offentligheden, og på hvilket tidspunkt. Undersøgelsen drejer sig ikke om, hvordan institutionerne strukturerer lovgivningsprocessen, eller hvordan de tilrettelægger triloger. Undersøgelsen vedrører heller ikke, hvordan institutionerne behandler individuelle anmodninger om aktindsigt i specifikke trepartsdokumenter.

11. Som et første skridt bad Ombudsmanden Parlamentet, Rådet og Kommissionen om at besvare en række spørgsmål om triloger. Ombudsmanden inspicerede to afsluttede trepartssager, nemlig sagerne om realkreditdirektivet [1] og forordningen om kliniske forsøg [2] for at danne sig et klart billede af, hvordan trepartsforhandlingerne fungerer, og hvilke typer dokumenter der normalt fremlægges under en trilogforhandling. Efter at have analyseret institutionernes svar og reflekteret over filinspektionerne iværksatte Ombudsmanden en **offentlig høring** . De indlæg, der blev modtaget fra borgere, ngo'er, akademikere og nationale parlamenter, førte i overvældende grad til grund for øget trepartsgennemsigtighed, men nogle gav også udtryk for bekymring over den for tidlige frigivelse af dokumenter, der henviste til den potentielle skade, der kunne gøres for forhandlingerne på et følsomt tidspunkt. Ombudsmanden tager hensyn til denne feedback ved fremlæggelsen af sin vurdering [3] .

12. Mens undersøgelsen var i gang, indgik Parlamentet, Rådet og Kommissionen en ny interinstitutionel aftale om bedre lovgivning, som omfatter et stærkt engagement i gennemsigtighed i lovgivningen [4] . Ombudsmanden glæder sig over og tilskynder til denne indsats.

13. Endelig takker Ombudsmanden alle dem, der bidrog til den offentlige høring, og de tre institutioner for deres oprigtige og konstruktive samarbejde i løbet af denne undersøgelse.

Ombudsmandens vurdering

14. Ombudsmanden vil starte med at redegøre for, hvorfor der er behov for en gennemsigtig trepartsproces. Hun vil drage konklusioner af dette behov for gennemsigtighed og forklare, hvad det kan og bør betyde i praksis, i betragtning af institutionernes legitime behov for at nå til enighed om lovgivningsforslag. Endelig vil hun fremsætte forslag til, hvordan institutionerne kan forbedre offentlighedens tillid til og forståelse af processen ved proaktivt at give oplysninger, ideelt set i et brugervenligt fælles offentligt register.

A. Nødvendigheden af gennemsigtighed

Demokratisk ansvarlighed

15. I et **repræsentativt demokrati** vælger borgerne repræsentanter til at handle på deres vegne i beslutningsprocesser, vigtigst af alt, i lovgivningsprocessen. Borgerne stiller derefter deres repræsentanter til ansvar for, hvordan de klarer sig, især ved valg. Dette gælder ligeledes for medlemmer af Europa-Parlamentet (MEP'er, der holdes ansvarlige for de valg, de træffer ved valg til Europa-Parlamentet) og for medlemsstaternes ministre (som kan drages til ansvar ved nationale valg eller via deres **nationale parlamenter)** .

16. For at kunne danne sig et overblik over, hvordan deres repræsentanter klarer sig, skal borgerne kunne informere sig om de valg, deres repræsentanter har truffet på deres vegne. Reel demokratisk ansvarlighed ville blive umulig, hvis borgerne ikke kunne finde ud af, hvilke holdninger deres repræsentanter havde indtaget under en lovgivningsproces. Lovgivningsprocessen i et repræsentativt demokrati kræver derfor en høj grad af gennemsigtighed, hvis det repræsentative demokrati skal fungere korrekt. EU-Domstolen har fastslået, at EU-borgernes evne til " *at finde ud af de overvejelser, der ligger til grund for lovgivningstiltag, er en forudsætning for en effektiv udøvelse af deres demokratiske rettigheder* " [5] .

17. Ansvarlighed er ikke begrænset til oplysninger om, hvordan repræsentanterne afgiver deres stemmer. Den omfatter repræsentanternes argumenter for og imod et bestemt lovgivningsforslag. Dette er ikke kun til gavn for borgerne, der får en bedre forståelse af de aktuelle spørgsmål, men også til gavn for repræsentanterne, som kan stole på, at borgerne har en dybere forståelse af kompleksiteten i deres arbejde. Disse overvejelser gælder også for triloger.

18. Flere og flere EU-lovgivning-85 % i den sidste valgperiode (2009-14), en stigning fra 29 % kun to valgperioder tidligere — vedtages i første fase, hvilket reducerer behovet for flere runder af formelle forhandlinger og afstemninger (kaldet "læsninger"). Denne stigning i vedtagelsen af lovgivning ved førstebehandlingen skyldes på ingen måde, at medlovgiverne er i stand til at nå til enighed med hinanden gennem trepartsforhandlinger.

19. Hver medlovgiver vil være mere villig til at forhandle i god tro med den anden medlovgiver under trepartsmødet, hvis den mener, at den indgåede aftale derefter formelt vil blive vedtaget uændret. Ændringer af teksten under den efterfølgende formelle procedure (afstemning i Parlamentet og Rådets behandling) er således ualmindelige. Det, der sker i trepartsforhandlingerne, er derfor afgørende for det endelige indhold af meget lovgivning.

20. Det følger heraf, at når borgerne ønsker at kontrollere deres repræsentanters arbejde, hvad enten de er medlemmer af Europa-Parlamentet eller nationale ministre, skal de være i stand til at kontrollere deres deltagelse i denne centrale del af lovgivningsprocessen. Selv om et bestemt medlem af Europa-Parlamentet eller en medlemsstats repræsentant ikke er direkte involveret i en given trepartsforhandling, kan denne repræsentant **godkende** resultatet af trepartsforhandlingerne ved afstemningen om at godkende lovgivningsteksten i den formelle

procedure. Borgerne skal således have beføjelse til at gennemgå trepartsprocessen med henblik på at vurdere MEP'ernes og de nationale ministres arbejde.

21. EU-traktaterne understreger også de **nationale parlamenters** særlige rolle i forbindelse med vedtagelsen af EU-lovgivning. Under Ombudsmandens offentlige høring gav flere nationale parlamenter udtryk for bekymring over trepartsmødernes gennemsigtighed [6] . De nationale parlamenter skal have beføjelse til at udøve demokratisk kontrol med de holdninger, deres regeringer indtager i løbet af EU's lovgivningsproces. Borgerne i medlemsstaterne kan derefter holde deres nationale parlamenter ansvarlige for, hvordan de udfører denne vigtige rolle. Hvis denne ansvarlighedskæde brydes, vil tilliden til EU's lovgivning og tilliden til EU lide skade. Tilstrækkelig gennemsigtighed i trepartsforhandlingerne er et vigtigt element for at sikre, at de nationale parlamenter effektivt kan udøve deres rolle. Den understøtter også den meget nødvendige demokratiske forbindelse mellem det, der sker i medlemsstaterne, og det, der sker i EU-institutionerne, navnlig når det drejer sig om lovgivning, der påvirker alle EU-borgere.

Offentlig deltagelse

22. Demokratierne accepterer og opmuntrer deres borgeres ønske om at deltage i den demokratiske proces, ikke kun ved stemmeurnerne, men også gennem offentlige debatter om fordelene ved lovgivningsforslag. Sådanne debatter styrker den demokratiske legitimitet af vedtaget lovgivning, da borgerne føler, at de har mulighed for at få deres synspunkter hørt. En offentlig debat kan også forbedre indholdet af lovgivningen, da **interessenterne fremsætter** argumenter for og imod, hvilket gør det muligt at træffe bedre informerede lovgivningsmæssige beslutninger. EU-traktaterne anerkender udtrykkeligt fordelene ved offentlig deltagelse i Unionens demokratiske liv og søger at fremme en åben og gennemsigtig dialog mellem institutionerne, interessenterne og borgerne.

23. Der findes allerede specifikke mekanismer til at sikre en sådan deltagelse på EU-plan forud for Kommissionens fremsættelse af et lovgivningsforslag. Disse mekanismer omfatter europæiske borgerinitiativer [7] , høringer af interessenter [8] og offentlige høringer [9] . Disse mekanismer bidrager, hvis de anvendes korrekt, til at øge borgernes deltagelse i den bredere lovgivningsproces, i det mindste indtil det tidspunkt, hvor Kommissionen fremsætter et lovgivningsforslag. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget rådgiver også om EU-lovgivning. De to medlovgivere kan derefter vælge, om og i hvilket omfang de bør tage hensyn til disse synspunkter, når de drøfter, ændrer, forhandler og stemmer om lovgivning.

24. Offentlighedens deltagelse kræver en gennemsigtig lovgivningsproces. En stor del af processen er allerede gennemsigtig. Parlamentet debatterer, ændrer og stemmer f.eks. sin oprindelige holdning i udvalgsfasen offentligt, mens Rådet proaktivt stiller mange dokumenter, der er udarbejdet af sine arbejdsgrupper, til rådighed. Drøftelser mellem medlovgiverne bag lukkede døre — uden at tilstrækkelig dokumentation gøres offentligt tilgængelig — risikerer imidlertid at skabe offentlig mistanke og usikkerhed og kan hindre en informeret debat om indholdet. Offentlighedens tillid kan svækkes, hvis borgerne er bekymrede for, at kun visse

privilegerede grupper , såkaldte insidere, har adgang til oplysninger og har beføjelse til at deltage tæt i lovgivningsprocessen [10] . Da et relativt lille antal mennesker er direkte involveret i trepartsforhandlinger, bliver behovet for gennemsigtighed endnu mere akut i forbindelse med demokratisk legitimitet.

25. Det er i denne forbindelse vigtigt at imødegå enhver frygt for, at visse interessegrupper får en større grad af information om trepartsforhandlingerne, gennem privilegeret adgang til dokumenter og til deltagerne i forhandlingerne. Øget offentliggørelse af oplysninger ved at stille oplysninger til rådighed for alle borgere og alle interessenter, som nogle måske frygter, kun nydes af de ressourcer, der er til rådighed, kan bidrage til at forsikre den brede **offentlighed** om, at der rent faktisk er lige konkurrencevilkår.

26. Der er udtrykt bekymring for, at øget gennemsigtighed vil resultere i mere "lobbying" af offentlige repræsentanter. Konsekvensen er, at "lobbying" af offentlige repræsentanter er et problem. Efter Ombudsmandens opfattelse er "lobbying" kun legitimt og problematisk, hvis det er privilegiet for et godt forbundet og ressourcestærkt få. Men hvis oplysningerne stilles til rådighed for alle på lige fod, behandles denne bekymring noget.

27. "Lobbyvirksomhed" kan også være problematisk, hvis det sker på et tidspunkt, hvor offentlige repræsentanter har brug for noget plads til at drøfte og drøfte forslag til lovgivning. Som det vil blive behandlet nedenfor, gør dette imidlertid sagen endnu stærkere med hensyn til passende og rettidig adgang til oplysninger for alle. I sidste ende kan offentlig deltagelse på en måde, der tager hensyn til andre legitime behov, kun styrke den demokratiske proces og dens resultater.

28. Ombudsmanden værdsætter imidlertid de bekymringer og udfordringer, som øget lobbyvirksomhed kan give anledning til, og gentager sin opfordring til et stærkt, pålideligt og obligatorisk åbenhedsregister som et "centralt gennemsigtighedsknudepunkt", som flere administrative EU-systemer vil forbinde [11] . Lovgivere og borgere ønsker begge at vide, hvem der lobbyer i EU, og har et pålideligt og brugervenligt værktøj til at finde ud af de nødvendige baggrundsoplysninger om interessegrupper og være sikre på, at grupperne fuldt ud overholder adfærdskodeksen for åbenhedsregistret [12] .

Det legitime behov for at sikre en effektiv tilrettelæggelse af lovgivningsprocessen

29. Ansvarlighed over for borgerne og borgernes deltagelse er af afgørende betydning for legitimiteten af den demokratiske proces. Samtidig giver repræsentative demokratier som EU de folkevalgte repræsentanter ansvaret og mandat til at forhandle indholdet af lovgivningen på borgernes vegne. For at dette kan fungere ordentligt, skal de valgte repræsentanter have et privilegeret forhandlingsrum. Det ville være i strid med selve essensen af det repræsentative demokrati, hvis tredjeparter, der ønsker at deltage direkte i en parlamentarisk debat, afbryder en debat mellem demokratisk valgte repræsentanter (f.eks. ved at søge at gribe ind fra en offentlig galleri, mens en debat er i gang).

30. Det er derfor nødvendigt at afveje interessen i at have en gennemsigtig proces med det legitime behov for at sikre et privilegeret forhandlingsrum. Selv om offentlighedens ret til at deltage i lovgivningsprocessen skal beskyttes og fremmes, kan det i visse situationer være nødvendigt at afgrænse de præcise mekanismer, hvormed denne ret udøves. I sådanne tilfælde er det imidlertid endnu vigtigere, at offentligheden efterfølgende får alle de oplysninger, der er nødvendige for at forstå og kontrollere den proces, der har fundet sted.

31. I forbindelse med udarbejdelsen af forslag om de praktiske foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at principperne om demokratisk ansvarlighed og offentlig deltagelse er velfortjente i forbindelse med trepartsmøder, anerkender Ombudsmanden den offentlige interesse i at tillade, at lovgivningsprocessen fungerer effektivt og effektivt. I sidste ende vil en proces, hvor deltagerne ikke får mulighed for at overveje i en periode privat, tjene lidt formål, hvis den er ude af stand til at producere resultater. Omfanget af sådanne private drøftelser skal imidlertid stå i et rimeligt forhold til den faktiske følsomhed af de spørgsmål, der drøftes.

B. Gennemsigtighed af triloger

32. Ombudsmanden har identificeret tre centrale spørgsmål vedrørende gennemsigtigheden af triloger, der opstår for borgerne: borgerne har brug for at vide, om trepartsforhandlingerne finder sted om et lovgivningsforslag; de har brug for generelle oplysninger om indholdet af disse forhandlinger og de skal vide, hvem der deltager i forhandlingerne. Ombudsmanden vil fremsætte forslag til, hvordan trepartsprocessen kan gøres mere gennemsigtig ved at fokusere på dokumenter, der omhandler disse centrale spørgsmål.

33. Ombudsmanden anerkender indledningsvis, at EU-institutionerne allerede offentliggør væsentlige oplysninger og dokumentation i forbindelse med lovgivningsprocessen og visse triloger. Desværre er meget af disse offentligt tilgængelige oplysninger ofte spredt over forskellige databaser og websteder, da der ikke er noget fælles institutionelt rum, hvor borgerne lettere kan få adgang til al relevant dokumentation.

34. Selv om eksperter og insidere kan spore og lokalisere disse spredte oplysninger, er nyttig adgang for de fleste borgere vanskelig. Dette øger desværre trepartsmødernes "mystique", hvilket afskrækker borgerne fra at engagere sig og dermed mindsker deres demokratiske rettigheder. Der bør derfor gøres en større indsats for at konsolidere sådanne oplysninger, da dette risikerer at forstærke adgangskløften mellem ekspertinsidere og almindelige borgere.

"Trilogkalendere"

35. Et centralt aspekt af gennemsigtig lovgivning er at vide, hvornår drøftelserne finder sted. Borgerne kan følge livscyklussen for et EU-lovgivningsforslag via særskilte offentlige websteder [13] , men disse websteder indeholder ikke omfattende oplysninger om individuelle trepartsforhandlinger, navnlig igangværende og kommende triloger. Parlamentet og Kommissionen erkendte i deres svar til Ombudsmanden, at trepartsmøder ikke systematisk offentliggøres. Parlamentet redegjorde også for de bestræbelser, det gør for at give flere oplysninger.

36. Ombudsmanden mener, at **datoer for offentliggørelse af trepartsmøder** på forhånd ville være til stor gavn for gennemsigtigheden. Selv om trepartsmøderne ikke formelt er en del af lovgivningsproceduren, gør deres anerkendte centralitet i processen det nødvendigt at offentliggøre mødet. Institutionernes fælles erklæring om trepartsmøder anerkender dette, idet det fastsættes, at trepartsmøder så vidt muligt bekendtgøres [14] . Visse oplysninger er allerede offentliggjort gennem Parlamentets udvalg [15] og Rådets Faste Repræsentanters Komité (COREPER) [16] , hvor der bebudes nylige eller fremtidige triloger. Disse oplysninger er derefter en del af referatet af mødet eller den relevante videostream. Det kan dog være svært at finde, hvis det ikke er knyttet til websteder, der dækker hele proceduren. Dette taler igen for at skabe et fælles institutionelt rum for offentlighedens udbredelse af sådanne grundlæggende, men kritiske oplysninger.

37. Institutionerne selv ville have gavn af at offentliggøre trilogdatoer. Da den formelle procedure ophører under trepartsforhandlingerne, indeholder lovgivningsdatabaser store huller, hvor processen synes at være sovende [17] . Ved at stille sådanne oplysninger til rådighed viser institutionerne, at der gøres fremskridt.

Ombudsmanden foreslår, at institutionerne offentliggør en "trilogkalender", der identificerer kommende triloger. De bør også henvise til triloger i databaser om lovgivningssager.

38. Som institutionernes svar har vist, er de nødvendige oplysninger allerede tilgængelige internt. Ombudsmanden mener, at der kan oprettes en offentlig trilogkalender uden at være alt for formalistiske og stive borgere er i stand til at forstå, at datoer kan ændres, og at ikke hvert eneste møde kan offentliggøres på forhånd (f.eks. møder, der indkaldes med kort varsel). Om nødvendigt kan kalenderen markeres som "udkast".

39. Administrative vanskeligheder i forbindelse med udarbejdelsen af en sådan tidsplan er ikke en grund til at forhindre borgerne i at følge udviklingen i en lovgivningsprocedure. Sådanne grundlæggende oplysninger er en forudsætning for engagement.

Institutionernes "oprindelige positioner"

40. EU's lovgivningsprocedure begynder med et forslag fra Kommissionen, som derefter forelægges for medlovgiverne — Parlamentet og Rådet — og offentliggøres. Inden trepartsforhandlingerne begynder, er hver medlovgiver internt enig i sin egen **holdning** til forslaget, dvs. om eventuelle ændringer af Kommissionens tekst. Disse "oprindelige holdninger" tjener derefter som udgangspunkt for forhandlingerne.

41. På Parlamentets side er holdningen enten vedtaget af det relevante udvalg eller af hele Parlamentet, plenarforsamlingen efter forhandling, ændring og afstemning om teksten i offentligheden. På Rådets side er det Coreper eller ministrene selv, der er enige om den oprindelige holdning. Trepartsmødets mål er så at nå til enighed om en acceptabel

kompromistekst baseret på disse holdninger. I mellemtiden bistår Kommissionen trepartsforhandlingerne ved at forklare og, hvis den finder det nødvendigt, forsvare fordelene ved sit forslag. Kommissionen kan også trække et forslag tilbage under ekstraordinære omstændigheder.

42. Hvis borgerne skal undersøge, hvordan deres repræsentanter har fungeret, skal de være i stand til at sammenligne resultatet af processen med deres repræsentanters oprindelige holdning, så de om nødvendigt kan spørge, hvorfor holdningerne ændrede sig, og være sikre på, at processen tog hensyn til alle interesser og overvejelser. Dette gælder for lovgivningsprocessen generelt, og det skal også gælde for trepartsmødets uformelle, men meget afgørende proces.

43. Trepartsforhandlingerne mellem institutionerne begynder først, **efter** at medlovgiverne har fastlagt deres oprindelige holdninger. Hvis disse holdninger stilles til rådighed for offentligheden proaktivt, vil det derfor ikke skade forhandlernes evne til at forhandle under selve trepartsmødet. Åbningspositionerne giver også borgerne et klart billede af parametrene for de detaljerede forhandlinger, der skal finde sted.

44. Parlamentets holdning offentliggøres allerede altid, mens Rådets offentliggørelse sker lejlighedsvis. Offentliggørelsen — selv om Rådet er intermitterende — anerkender simpelthen, at dette ikke undergraver forhandlingskapaciteten. Det, der mangler at blive gjort, er den **systematiske offentliggørelse** af de oprindelige holdninger til hvert enkelt lovgivningsforslag.

45. Offentliggørelsen bør være uafhængig af det interne niveau, hvor stillingen er aftalt. I Rådet er der f.eks. enighed om nogle indledende holdninger på niveauer, der ligger under ministerens. Borgerne forstår, at dokumentet indeholder institutionens **ikkebindende åbningsposition, og at denne holdning** sandsynligvis vil ændre sig (hvis den ikke er sikker) under forhandlingerne for at nå frem til en aftale. Dette sker også i mange parlamenter i medlemsstaterne, hvor ændringer af et regeringsforslag er synlige for borgerne. Selv om der er særlige udfordringer i EU's interinstitutionelle rammer, kan sådanne udfordringer ikke ophæve borgernes ret til et passende engagement i lovgivningsprocessen. Offentliggørelse af sådanne indledende positioner kan indeholde erklæringer, der præciserer, at disse kun er åbningspositioner.

Ombudsmanden foreslår, at begge medlovgivere proaktivt stiller deres holdninger til Kommissionens forslag til rådighed, inden trepartsforhandlingerne indledes, uanset på hvilket niveau holdningen er blevet vedtaget internt og uanset lovgivningsforslaget.

Trilogdagsordener

46. Mødekalendere og åbningspositioner er vigtige, men en informeret offentlig debat vil kun finde sted, hvis der stilles oplysninger til rådighed om de aspekter af et forslag, der for øjeblikket drøftes. Institutionerne bør fremme en sådan informeret debat ved at **offentliggøre trepartsdagsordener** .

47. Institutionerne udarbejder allerede dagsordener for de enkelte triloger. Disse dagsordener angiver normalt, hvilken specifik del af lovgivningsforslaget der vil blive drøftet på det pågældende møde. Det bør derfor være muligt for institutionerne at give offentligheden en mere generel sammenfatning af denne dagsorden med fokus på de vigtigste punkter, der skal drøftes på trepartsmødet. Information vil blive stillet til rådighed for offentligheden **uden at afsløre individuelle strategier eller gå på kompromis med forhandlingerne** .

48. Dagsordenen vil dog kun være relevant, hvis den offentliggøres inden det relevante trepartsmøde. Hvis tidsbegrænsninger forhindrer offentliggørelse inden mødet, bør offentliggørelsen finde sted kort tid efter.

Ombudsmanden foreslår, at institutionerne stiller generelle sammenfattende dagsordener til rådighed før eller kort efter trepartsmøderne.

Dokumenter med fire kolonner og endelig kompromistekst

49. Et centralt dokument er fremkommet som det vigtigste arbejdsredskab i trilogen: **dokumentet med fire kolonner** . Dette dokument kombinerer de oprindelige holdninger for de tre institutioner — der er anført i de første tre kolonner — med en fjerde kolonne — **kompromisteksten** , som den udvikler sig under drøftelserne, ofte på linje for linje eller afsnit for afsnit. Efterhånden som forhandlingerne skrider frem, udfyldes flere og flere af fjerde kolonne. Den udfyldte og vedtagne fjerde kolonne udgør den **endelige kompromistekst** , som offentliggøres og derefter skal vedtages i den formelle procedure af hver medlovgiver, hvis den skal blive lov. Det udviklende firekolonnedokument sporer derfor en trilogs fremskridt. Det er i realiteten det fulde "kort" over den uformelle, men afgørende trepartsforhandlingsproces.

50. Adgang til de nye versioner af dokumentet med fire kolonner vil gøre det muligt for offentligheden at følge, hvordan en endelig tekst er kommet ud af institutionernes forskellige udgangspositioner. Ombudsmanden noterer sig fra sine inspektioner, at der normalt udarbejdes en ny version af dokumentet med fire kolonner til hvert trepartsmøde. Borgerne kunne ved at gennemgå disse udgaver af de fire kolonnedokumenter forstå, hvor og hvornår repræsentanterne nåede frem til et kompromis, ved at acceptere formuleringer, der adskilte sig fra deres oprindelige holdning. Dokumentet giver også repræsentanterne mulighed for at fremlægge og forklare deres forhandlingspositioner og succeser. Dokumentet vil vise, hvor der er opnået kompromiser, herunder hvor der er fundet win-win-løsninger.

51. Det, der er afgørende for borgerne, er muligheden for ansvarlighed, som et sådant "kort" giver. Offentliggørelsen af sådanne dokumenter giver et klart og detaljeret indblik i trepartsprocessen og er en nødvendig del af den demokratiske ansvarlighed.

52. Ombudsmanden forstår de særlige udfordringer og følsomheder i EU's system med interinstitutionelle forhandlinger. Der skal dog gøres en indsats for at overvinde sådanne udfordringer for at gøre det muligt for borgerne effektivt at udøve deres demokratiske rettigheder.

53. Det centrale spørgsmål er præcis **,** hvornår firekolonnedokumenter skal offentliggøres proaktivt.

54. Det kan hævdes, at interessen for velfungerende trepartsforhandlinger midlertidigt opvejer interessen **for gennemsigtighed, så længe trepartsforhandlingerne er i gang** . I komplekse trepartsforhandlinger — de sager, som Ombudsmanden undersøgte var komplekse — kan en medlovgiver give en indrømmelse på en del af udkastet i forventning om, at den anden medlovgiver kan gøre indrømmelser på et senere tidspunkt. Sådanne tidlige indrømmelser kan dog trækkes tilbage eller ændres afhængigt af resultatet af senere forhandlinger. Hvis der på et tidspunkt, hvor der endnu ikke er opnået konkrete resultater til gengæld, straks offentliggøres de indrømmelser, der er givet, er der risiko for, at sådanne indrømmelser, i det mindste i observatørernes øjne, bliver "sat i sten". Offentligheden, som måske ikke er bekendt med medlovgivernes vanskelige forhandlingsstrategier vedrørende sådanne indrømmelser, kan vildledes alvorligt. Over for en sådan risiko kan deltagerne afholde sig fra at gøre alvorlige indrømmelser. Tidlig offentliggørelse kan således potentielt skade forhandlingsprocessen.

55. Når forhandlingerne er afsluttet, kan offentlig kontrol ikke have direkte indvirkning **på forhandlingerne** , selv om det kan påvirke selve lovgivningens skæbne. Offentlig kontrol fokuserer primært på den endelige vedtagne tekst, som i dag allerede er offentligt tilgængelig inden vedtagelsen. Det er et princip om deltagelsesdemokrati, at lovgivningen er underlagt en sådan kontrol, **inden den vedtages** .

56. Offentligheden bør dog også kunne forstå de vigtigste forhandlingstrin, der fører til trepartsmødet, ved **så vidt muligt at få adgang til de fire kolonnedokumenter så hurtigt som muligt efter afslutningen af forhandlingerne.** Selv om disse dokumenter udvikler sig og udveksles uformelt under en trilog, er de fire kolonnedokumenter af væsentlig offentlig interesse dem, der er udarbejdet forud for hvert trepartsmøde. Disse dokumenter giver også nyttige oplysninger til borgere, **der ønsker at holde folkevalgte repræsentanter ansvarlige** . De kan også være nyttige for forskere og historikere, **der ønsker at forstå lovgivernes hensigter mere fuldt ud.**

Ombudsmanden foreslår, at institutionerne proaktivt stiller fire kolonnedokumenter til rådighed, herunder den endelige aftalte tekst, så hurtigt som muligt efter forhandlingernes afslutning.

Trilognoter

57. De tre institutioner udarbejder i øjeblikket ikke **fælles trepartsprotokoller** . repræsentanterne begrænser sig til at udarbejde deres egne noter med henblik på at rapportere tilbage til deres respektive institutioner. Sådanne dokumenter dækker ofte institutionens **forhandlingsstrategi** og vurderer **de øvrige institutioners holdninger kritisk.** Proaktivt at frigive sådanne oplysninger kan, afhængigt af det specifikke indhold af sådanne noter, potentielt skade forhandlingerne og føre til udokumenteret rapportering. Ombudsmanden erkender

således, at sådanne interne rapporter muligvis ikke let kan stilles til rådighed **proaktivt** . Interesserede borgere kan dog anmode om aktindsigt i disse dokumenter i overensstemmelse med **EU's lovgivning om aktindsigt** [18] . Institutionerne kan derefter fra sag til **sag vurdere, om** der er grund til at afslå at videregive oplysninger.

58. Nogle interne rapporter gøres dog **offentligt tilgængelige** , f.eks. gennem mødereferater eller videoer fra Parlamentets udvalg samt referater fra Coreper. Sådanne oplysninger bør medtages i enhver relevant database for at sikre, at de er let tilgængelige for alle interesserede borgere.

Ombudsmanden foreslår, at institutionerne i lovgivningsdatabaser og kalendere, der dækker trepartsmøder, inkluderer links til protokoller eller videoer fra institutionernes offentlige møder, hvor der er blevet drøftet en trilog.

Deltagerlister

59. For at kunne drage deres repræsentanter til ansvar skal borgerne vide, hvem de repræsentanter, der er involveret i lovgivningen, er. Der deltager repræsentanter for Parlamentet, Rådet og Kommissionen i trilogerne. Disse repræsentanter er på Parlamentets side en række **medlemmer** [19] fra alle politiske grupper og **formanden for** det relevante udvalg; på Rådets side den ansvarlige nationale **minister** eller **højtstående nationale embedsmænd,** f.eks. den faste repræsentant, i den medlemsstat, der i øjeblikket varetager det roterende rådsformandskab [20] og på Kommissionens side, den ansvarlige **kommissær** [21] eller andre **højtstående tjenestemænd i Kommissionen** . De politiske repræsentanter støttes ofte af medarbejdere. I nogle tilfælde kan flere dusin mennesker deltage i en trilog.

60. Ansvarlighed kræver, at navnene på deltagere med **politisk ansvar** for de beslutninger, der træffes, offentliggøres. Det er først og fremmest parlamentarikere, ministre og kommissærer, det vil sige de **tilstedeværende politikere** . I nogle triloger er institutionerne imidlertid ikke repræsenteret af politikere, men af højtstående embedsmænd. Mens MEP'erne altid repræsenterer Parlamentet i en trilog, sender den medlemsstat, der har formandskabet for Rådet, ikke altid den ansvarlige minister, og Kommissionen sender heller ikke altid den ansvarlige kommissær. Hvis beføjelser til at træffe **beslutninger** delegeres fra politikere til højtstående embedsmænd, bør sidstnævntes identitet også oplyses proaktivt.

61. Ombudsmanden bemærker, at trepartsmøder ofte indledes eller efterfølges af såkaldte " **tekniske møder** ". Der er tale om møder med deltagelse af tjenestemænd fra de tre berørte institutioner, som har ekspertise i de pågældende sager. Disse tekniske møder foretager enten organisatorisk planlægning eller drøfter tekniske punkter i lovgivningsforslaget. Ombudsmanden har bemærket betydningen af sådanne møder for at sikre, at nogle gange komplekse tekniske punkter afklares. Resultatet af et sådant teknisk møde skal dog godkendes af de politiske beslutningstagere i den følgende trilog. Da det politiske ansvar for sådanne "tekniske møder" ligger hos institutionens politiske repræsentanter, kan det derfor ikke være nødvendigt proaktivt at oplyse navnene på disse tjenestemænd.

Ombudsmanden foreslår, at institutionerne proaktivt stiller en liste over de repræsentanter, der er politisk ansvarlige for de beslutninger, der træffes under en trilog, til rådighed, f.eks. de involverede medlemmer af Europa-Parlamentet, den ansvarlige minister fra rådsformandskabet og den kommissær, der er ansvarlig for sagen. Hvis beføjelsen til at træffe afgørelser delegeres til tjenestemænd, bør deres identitet også oplyses proaktivt.

Andre trilogdokumenter

62. Institutionerne bør gøre så mange trepartsdokumenter som muligt direkte tilgængelige for borgerne så tidligt som muligt. Ombudsmanden anser hendes forslag for at være et rationelt og passende **udgangspunkt** for proaktiv levering af oplysninger til borgerne, som er afgørende for en effektiv udøvelse af deres demokratiske rettigheder i henhold til traktaterne.

63. Borgere og forskere bør dog også kunne indhente **yderligere oplysninger om triloger af** særlig interesse for dem. De kan indgive **individuelle begæringer** til institutionerne i henhold til lovgivningen om aktindsigt [22] , og Ombudsmanden opfordrer institutionerne til at give den **bredest mulige aktindsigt** i sådanne dokumenter, som i det væsentlige er "lovgivningsmæssige dokumenter" [23] . Disse dokumenter kan omfatte dokumenter, der er fremlagt under trepartsforhandlingerne, og dokumenter, der er fremlagt på tekniske møder forud for eller efter trepartsforhandlingerne.

Ombudsmanden foreslår, at institutionerne med henblik på at lette begæringer om aktindsigt i dokumenter så vidt muligt stiller lister over dokumenter, der er fremlagt under trepartsforhandlingerne, til rådighed.

64. Dette vil øge trepartsgennemsigtigheden ved at give borgerne mulighed for at identificere, hvilken type dokumenter der danner grundlag for deres repræsentanters beslutninger. Hvis og når institutionerne giver adgang til sådanne yderligere dokumenter efter anmodning, bør de også gøre kopier af sådanne dokumenter proaktivt tilgængelige online.

C. Fælles database

65. Den nyligt vedtagne interinstitutionelle aftale [24] fastsætter, at Parlamentet, Rådet og Kommissionen skal samarbejde **om at oprette en særlig fælles database over fremskridt i lovgivningssager** . Ombudsmanden glæder sig over og tilskynder til dette initiativ. Som hendes undersøgelse har vist, er det ikke kun vigtigt, at oplysninger om lovgivningsprocessen, herunder trepartsmøder, stilles til rådighed, men også, at disse oplysninger er **let og let tilgængelige for borgerne, helst på en enkelt platform og med åbne datakapaciteter** . Informationsværdien for borgerne øges, da flere dokumenter er knyttet til en enkelt platform — en "one stop shop" — hvilket eliminerer behovet for at søge på forskellige websteder og databaser.

66. I forbindelse med trepartsmøder kan en sådan platform omfatte trilogdatoer, de tre institutioners oprindelige holdninger, generelle trepartsdagsordener, "fire kolonne"-dokumenter, endelige kompromistekster, trepartsnotater, der er offentliggjort, lister over de involverede

politiske beslutningstagere og så vidt muligt en liste over andre dokumenter, der er fremlagt under forhandlingerne.

Ombudsmanden opfordrer institutionerne til at samarbejde om at gøre så meget trepartsinformation og dokumentation som muligt offentligt tilgængeligt via en letanvendelig og letforståelig fælles database.

D. Afsluttende bemærkninger

67. Triloger er blevet et centralt element i EU's lovgivningsproces. Oplysninger om triloger er oplysninger om, hvordan de love, der regulerer over 500 millioner borgeres liv, i sidste ende vedtages. Hvis borgerne skal deltage effektivt i Den Europæiske Unions demokratiske liv ved at drage deres repræsentanter til ansvar og give udtryk for deres mening, så har de brug for adgang til disse oplysninger. Hvis borgerne opfatter processen for vedtagelse af EU-retten som tilgængelig og gennemsigtig, vil deres tillid til EU og dets institutioner øges. Dette er kernen i EU's lovgivningsmæssige legitimitet.

68. Ombudsmanden er klar over de meget omhyggelige domme, der skal foretages for at finde den rette balance mellem gennemsigtighed og andre legitime og vigtige **offentlige interesser.** Hun er også klar over de særlige udfordringer og følsomheder, der er forbundet med at nå frem til kompromiser om lovgivningsforslag. Hun er imidlertid ikke i tvivl om, at større trepartsgennemsigtighed vil føre til en lovgivningsproces, der er mere åben for alle dele af samfundet, er velinformeret og i sidste ende er mere legitim i de europæiske borgeres øjne. Undersøgelsen blev afsluttet i en periode med stor usikkerhed for EU. Selv om ingen kan forudsige resultatet af denne usikkerhed, kan ethvert skridt til at øge gennemsigtigheden og dermed fremme EU-institutionernes legitimitet kun tjene til at støtte de demokratiske værdier, der er proklameret i de traktater, som EU bygger på og er styret af.

69. Ombudsmanden håber, at forslagene om gennemsigtighed vil blive drøftet med stor omhu af de tre institutioner og betragtes som et rationelt og afbalanceret bidrag til et vigtigt EU-spørgsmål. Hun er klar over reel bekymring for, at større gennemsigtighed paradoksalt nok kan resultere i mindre, da nogle af dem, der er involveret i trepartsmøder, kan blive fristet til at vende tilbage til mere uformelle og uregistrerede forhandlingsmetoder. Hun stoler dog på, at det, hun har observeret som alle tre institutioners ønske om at gøre en endnu større indsats for at øge borgernes tillid — især på nuværende tidspunkt — vil sikre, at dette ikke sker.

Forslagene

På grundlag af undersøgelsen fremsætter Ombudsmanden følgende forslag til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen:

- **Ombudsmanden foreslår, at institutionerne offentliggør en "trilogkalender", der identificerer kommende triloger. De bør også henvise til triloger i databaser om lovgivningssager.**

- Ombudsmanden foreslår, at begge medlovgivere proaktivt stiller deres holdninger til Kommissionens forslag til rådighed, inden trepartsforhandlingerne indledes, uanset på hvilket niveau holdningen er blevet vedtaget internt og uanset lovgivningsforslaget.
- Ombudsmanden foreslår, at institutionerne stiller generelle sammenfattende dagsordener til rådighed før eller kort efter trepartsmøderne.
- Ombudsmanden foreslår, at institutionerne proaktivt stiller fire kolonnedokumenter til rådighed, herunder den endelige aftalte tekst, så hurtigt som muligt efter forhandlingernes afslutning.
- Ombudsmanden foreslår, at institutionerne i lovgivningsdatabaser og kalendere, der beskæftiger sig med trepartsmøder, inkluderer links til protokoller eller videoer fra institutionernes offentlige møder, hvor der er blevet drøftet en trilog.
- Ombudsmanden foreslår, at institutionerne proaktivt stiller en liste over de repræsentanter, der er politisk ansvarlige for de beslutninger, der træffes under en trilog, til rådighed, f.eks. de involverede medlemmer af Europa-Parlamentet, den ansvarlige minister fra rådsformandskabet og den kommissær, der er ansvarlig for sagen. Hvis beføjelsen til at træffe afgørelser delegeres til tjenestemænd, bør deres identitet også oplyses proaktivt.
- Ombudsmanden foreslår, at institutionerne med henblik på at lette begæringer om aktindsigt i dokumenter så vidt muligt stiller lister over dokumenter, der er fremlagt under trepartsforhandlingerne, til rådighed.
- Ombudsmanden opfordrer institutionerne til at samarbejde om at gøre så meget trepartsinformation og dokumentation som muligt offentligt tilgængeligt via en letanvendelig og letforståelig fælles database.

Denne afgørelse og Ombudsmandens forslag vil blive meddelt Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Ombudsmanden anmoder institutionerne om senest den 15. december 2016 at underrette hende om de foranstaltninger, de har truffet i forbindelse med hendes forslag.

Strasbourg, den 12.7.2016

Emily O'Reilly

Den Europæiske Ombudsmand

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/17/EU af 4.2.2014 om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse og om ændring af direktiv 2008/48/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 60, s. 34).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 536/2014 af 16.4.2014 om kliniske forsøg med humanmedicinske lægemidler og om ophævelse af direktiv 2001/20/EF (EUT 2014, L 158, s. 1).

[3] Ombudsmandens indledende skrivelser til institutionerne, institutionernes svar,

Ombudsmandens kontrolrapporter og offentlighedens indlæg som svar på Ombudsmandens offentlige høring kan findes her:
http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Link]

[4] Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning, EUT 2016, L 123, s. 1 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [Link]).

[5] Dom *Sverige og Turco mod Rådet* , forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 46.

[6] Nemlig den nederlandske *Tweede Kamer* , det britiske *Underhus* og *Overhuset,* den franske *Assemblée nationale og den* rumænske *Senat* (indlæg kan findes på: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Link]).

[7] Oplysninger findes på: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome [Link]

[8] Oplysninger findes på:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Link]

[9] Oplysninger findes på: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Link]

[10] Ombudsmandens offentlige høring har vist, at dette synspunkt rent faktisk varetages af mange forskellige aktører, det være sig ngo'er, erhvervssammenslutninger eller borgere.

[11] Yderligere oplysninger findes i Ombudsmandens skrivelse af 26. maj 2016 om åbenhedsregistret til formanden for Europa-Kommissionen, som findes på:
http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark [Link]

[12] Oplysninger , der findes på:
http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en [Link]

[13] Navnlig EUR-Lex (http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html [Link]), Parlamentets Lovgivningsobservatorium (") [Link]og Rådets database med fælles beslutningstagning (* [Link]).

[14] Punkt 9 i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring af 13.6.2007 om den praktiske gennemførelse af den fælles beslutningsprocedure (EF-traktatens artikel 251) (EUT C 145, s. 5). (findes på:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+
[Link]).

[15] De udvalg, der er specialiseret i visse aspekter af Parlamentets aktiviteter (f.eks. miljø,

landbrug og handel), har til opgave at forberede arbejdet på Parlamentets plenarforsamling. De består af medlemmer af Parlamentet og debatterer offentligt: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html [Link]

[16] Det udvalg, der har til opgave at forberede Rådets arbejde. Den består af De Faste Repræsentanter (ambassadørerne) eller stedfortrædende faste repræsentanter for de 28 medlemsstater: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Link]

[17] Alle tre databaser, der er nævnt i fodnote 13, indeholder f.eks. huller på næsten et år vedrørende forordningen om kliniske forsøg og realkreditdirektivet. Trepartsforhandlingerne var i gang i denne periode.

[18] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT L 145, s. 43.

[19] Fuld liste tilgængelig på: http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html [Link]

[20] Flere oplysninger findes på: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/ [Link]

[21] Liste og roller findes på: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Link]

[22] Se fodnote 18.

[23] Forordning 1049/2001 henviser til "lovgivningsmæssige dokumenter" som " *dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med procedurer for vedtagelse af retsakter, der er retligt bindende i eller for medlemsstaterne* ".

[24] Se fodnote 4.