



Særlig beretning fra Den Europæiske Ombudsmand om strategisk undersøgelse OI/2/2017/TE af gennemsigtigheden i Rådets lovgivningsproces

Særlig beretning

Sag OI/2/2017/TE - Indledt den 10/03/2017 - Henstilling om 09/02/2018 - Særlig beretning af 16/05/2018 - Afgørelse af 15/05/2018 - Involverede institutioner Rådet for Den Europæiske Union (Sager afsluttet efter en særlig beretning) | Rådet for Den Europæiske Union (Konstaterede fejl og forsømmelser) |

Efter sin undersøgelse af gennemsigtigheden af de lovgivningsmæssige drøftelser i de forberedende organer under Rådet for Den Europæiske Union ("Rådet") fremsender Ombudsmanden, Emily O'Reilly, denne særlige beretning til Europa-Parlamentet for at opnå dets støtte i sagen.

For at de europæiske borgere effektivt kan udøve deres demokratiske ret til at deltage i EU's beslutningsproces og drage de involverede til ansvar, skal de lovgivningsmæssige forhandlinger være tilstrækkeligt gennemsigtige.

For at borgerne ligeledes kan drage deres regeringer til ansvar for de beslutninger, de træffer vedrørende EU-lovgivning, skal de vide, hvilke holdninger deres regeringer indtog under lovgivningsprocessen. En offentliggørelse af sådanne oplysninger ville også forpligte medlemsstaternes regeringer til at påtage sig et større ansvar for denne lovgivning og afholde dem fra at "bebrejde dem nede i Bruxelles" for EU-lovgivning, som de selv har været med til at udforme og vedtage.

Ombudsmanden indledte denne strategiske undersøgelse i marts 2017. Hun stillede Rådet specifikke spørgsmål, iværksatte en offentlig høring og inspicerede visse af Rådets lovgivningsmæssige sager.

Ombudsmanden fandt, at Rådets nuværende praksis udgør et tilfælde af fejl og forsømmelser. Hun kritiserede navnlig Rådets undladelse af systematisk at registrere identiteten af de medlemsstater, der indtager holdninger i forberedende organer, og den udbredte praksis med at begrænse aktindsigten i lovgivningsdokumenter, mens beslutningsprocessen pågår (betegnelsen "LIMITE").

Den 9. februar 2018 fremsatte Ombudsmanden tre specifikke henstillinger og flere forslag til Rådet om, hvordan det kunne forbedre gennemsigtigheden i sin lovgivningsproces.

Rådet besvarede ikke hendes henstillinger og forslag inden for den foreskrevne frist på tre



måneder.

I betragtning af betydningen af spørgsmålet om gennemsigtighed i lovgivningsarbejdet finder Ombudsmanden det hensigtsmæssigt at gøre Europa-Parlamentet opmærksom på sagen for at opnå dets støtte i bestræbelserne på at få Rådet til at efterleve Ombudsmandens henstillinger og forslag.

Udarbejdet i henhold til artikel 3, stk. 7, i Den Europæiske Ombudsmands statut [1]

Baggrunden for den strategiske undersøgelse

1. Rådet for Den Europæiske Union ("Rådet") består af EU-medlemsstaternes regeringer. Sammen med Europa-Parlamentet [2] vedtager Rådet EU-lovgivning. Inden ministrene fra medlemsstaterne når frem til en formel holdning til lovudkast på rådsmøder, finder der forberedende drøftelser sted i Rådets Faste Repræsentanternes Komité ("Coreper") [3] og i Rådets over 150 forberedende organer med deltagelse af nationale embedsmænd, herunder såkaldte "arbejdsgrupper" [4]. I mange tilfælde har disse forberedende organer en afgørende indflydelse på den endelige lovtekst. Drøftelserne i alle disse forberedende organer er derfor en afgørende del af EU's lovgivningsproces.

Rådet bestående af nationale ministre

▪

Coreper bestående af nationale ambassadører

▪

Arbejdsgrupper bestående af nationale embedsmænd

En sikring af, at borgerne er i stand til at følge, hvordan lovgivning [eller lovgivningsarbejdet] skrider frem, er ikke noget, der er ønskeligt..." .

2. En sikring af, at borgerne er i stand til at følge, hvordan lovgivningsarbejdet skrider frem, er ikke noget, der er ønskeligt, det er et lovkrav. I henhold til EU-traktaterne har enhver borger "*ret til at deltage i Unionens demokratiske liv*", og EU's beslutninger skal træffes "*så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt*" [5]. Det kræves specifikt i traktaterne, at Rådets samlinger er offentlige, "*når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter*" [6]. Denne form for gennemsigtighed skal finde anvendelse under hele lovgivningsprocessen, i god tid, og ikke kun retrospektivt, efter at processen er afsluttet. Dette har grundlæggende til formål at sikre, at borgerne kan få kendskab til, hvordan arbejdet skrider frem i en bestemt lovgivningsproces, de forskellige muligheder, der drøftes, og hvilke holdninger de nationale regeringer har støttet eller modsat sig.



3. De relevante dokumenter i denne undersøgelse er de dokumenter, som fremlægges på møder i Rådets forberedende organer, der beskæftiger sig med lovforslag. Alle disse dokumenter er "*lovgivningsdokumenter*" i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i EU's regler om aktindsigt i dokumenter [7]. Sådanne dokumenter skal proaktivt gøres tilgængelige af "EU-lovgiveren" for at sikre offentlighedens videst mulige aktindsigt [8]. Aktindsigt i offentlige dokumenter må kun begrænses under de omstændigheder, der er anført i forbindelse med "undtagelserne" i EU's regler om aktindsigt i dokumenter [9]. Undtagen i meget usædvanlige tilfælde kan sådanne undtagelser – selv hvis de finder anvendelse – tilsidesættes, hvis der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet. I betragtning af den klare offentlige interesse i udbredelse af sådanne dokumenter, således at borgerne effektivt kan udøve deres ret til indblik i lovgivningsprocessen [10], vil enhver af disse undtagelser kun sjældent kunne begrunde, at der ikke gives aktindsigt i lovgivningsdokumenter.

4. Rådet og Europa-Parlamentet er "medlovgivere" i henhold til EU-traktaterne [11]. Det direkte valgte Europa-Parlament har allerede en høj grad af gennemsigtighed og dermed ansvarlighed, når det drøfter og vedtager lovgivning. De vigtigste trin i Europa-Parlamentets lovgivningsproces, og de tilsvarende bestemmelser om gennemsigtighed, er følgende:

Udkast til udvalgsbetænkning

Offentliggøres

Udvalgsdebat(ter)

Offentlig

Udvalgsændringsforslag

Offentliggøres

Kompromisændringsforslag

Offentliggøres

Udvalgsafstemninger ved navneopråb

Offentliggøres

Udvalgsbetænkning

Offentliggøres

Plenarændringsforslag

Offentliggøres



Plenardebat

Offentlig

Plenarafstemninger ved navneopråb

Offentliggøres

Plenarbetænkning

Offentliggøres

5. På nuværende tidspunkt gøres Rådets lovgivningsdokumenter ikke i væsentligt omfang direkte og proaktivt tilgængelige for offentligheden, mens lovgivningsprocessen pågår. Individuelle anmodninger om aktindsigt i Rådets lovgivningsdokumenter behandles generelt i overensstemmelse med EU's regler om aktindsigt i dokumenter. Men på grund af mangler med hensyn til den måde, hvorpå Rådet registrerer disse dokumenter, har offentligheden ofte ikke mulighed for at få kendskab til, i realtid, hvilke dokumenter der faktisk eksisterer. Ombudsmanden er klar over, at Rådet har gjort betydelige fremskridt med at forbedre sine interne dokumenthåndteringsprocedurer. Ombudsmanden roser Rådet for disse tiltag. Den mere grundlæggende problemstilling er imidlertid omfanget af Rådets indsats for at sikre gennemsigtighed og således ansvarlighed i dets rolle som EU-lovgiver.

6. På baggrund af bekymringer over en konstateret manglende ansvarlighed i forbindelse med – og dermed manglende mulighed for borgerne for at deltage i – Rådets lovgivningsmæssige aktiviteter besluttede Ombudsmanden at undersøge sagen på eget initiativ via en "strategisk undersøgelse".

Den strategiske undersøgelse

7. Undersøgelsen havde fokus på gennemsigtigheden af de lovgivningsmæssige drøftelser i Rådets forberedende organer. Den vedrørte navnlig, hvordan Rådets Generalsekretariat ("Sekretariatet") administrativt støtter lovgivningsprocessen ved sin registrering af de drøftelser, der finder sted mellem medlemsstaterne i forberedende organer, og ved registrering, forvaltning og offentliggørelse af de tilknyttede dokumenter.

8. Den 10. marts 2017 stillede Ombudsmanden 14 spørgsmål til Rådet [12], som besvarede dem den 26. juli 2017 [13].

9. Ombudsmanden iværksatte derpå en offentlig høring, hvor offentligheden, civilsamfundet, akademikere og nationale parlamenter blev opfordret til at fremsætte deres synspunkter omkring de problemstillinger, der var rejst. Alle dem, der indsendte bidrag, udtrykte i forskelligt omfang bekymring over ansvarligheden og gennemsigtigheden af de lovgivningsmæssige drøftelser i Rådets forskellige forberedende organer [14].



10. Den 23. januar 2018 inspicerede [15] Ombudsmandens undersøgelsesgruppe sager fra Rådet om tre lovforslag, som blev afsluttet i 2016: databeskyttelsesforordningen [16], afgørelsen om imødegåelse af sort arbejde [17] og direktivet om tilgængeligheden af offentlige organers websteder og mobilapplikationer [18]. Inspektionen havde til formål at give Ombudsmanden indsigt i, hvordan Sekretariatet tilvejebringer, distribuerer, registrerer og offentliggør dokumenter, som fremlægges på møder i Rådets forberedende organer.

11. Efter en detaljeret analyse af den feedback, der blev modtaget i forbindelse med den offentlige høring, resultaterne af inspektionen og de synspunkter, som Rådet havde fremsat, fandt Ombudsmanden, at Rådets nuværende praksis udgør et tilfælde af fejl eller forsømmelser.

12. Den 9. februar 2018 fremsatte Ombudsmanden tre specifikke henstillinger til Rådet om, hvordan det kunne øge gennemsigtigheden i sin lovgivningsproces. Hun anmodede ligeledes Rådet om at besvare en række forslag til forbedringer [19].

13. I overensstemmelse med EU-traktaterne [20] og Den Europæiske Ombudsmands statut [21] gav Ombudsmanden Rådet en frist på tre måneder til at fremsætte en detaljeret udtalelse om hendes henstillinger og forslag.

14. Til Ombudsmandens skuffelse besvarede Rådet ikke hendes henstillinger og forslag inden for den foreskrevne frist, som udløb den 9. maj 2018. I betragtning af betydningen af spørgsmålet om gennemsigtighed i lovgivningsarbejdet besluttede Ombudsmanden ikke at forlænge denne frist yderligere for Rådet.

Ombudsmandens vurdering og konklusioner

15. Udgangspunktet for Ombudsmandens vurdering var betydningen af gennemsigtighed for EU-lovgivningens og EU's demokratiske legitimitet. Da møderne i Rådets forberedende organer ikke er offentlige, kan borgerne kun udøve deres demokratiske ret til at følge de lovgivningsmæssige drøftelser ved at få adgang til referater af disse drøftelser. Dette forudsætter følgende: (A) de lovgivningsmæssige drøftelser i de forberedende organer skal dokumenteres, (B) hvis medlemsstater indtager holdninger i forberedende organer, skal dette registreres, og (C) rettidig aktindsigt i lovgivningsdokumenter skal være let tilgængelig.

A. Dokumentering af arbejdet i Rådets forberedende organer

16. I november 2016 indførte Rådet et nyt IT-system til registrering og distribution af dokumenter, som fremlægges på Rådets møder og samlinger, herunder møder i forberedende organer. Dette system sikrer, at alle dokumenter, der fremlægges for Rådets forberedende organer, nu registreres systematisk. Dette omfatter f.eks. bemærkninger fra repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, som Sekretariatet modtager via e-mail, og



dokumenter, som udarbejdes under møder i forberedende organer [22]. Ombudsmanden anerkender, at dette system har potentiale til at bidrage betydeligt til at forbedre gennemsigtigheden af de lovgivningsmæssige drøftelser.

17. I forbindelse med denne undersøgelse fandt Ombudsmanden imidlertid uoverensstemmelser med hensyn til den dokumentation, der tilvejebringes af Sekretariatet til de forskellige forberedende organer. Arbejdet i de forskellige forberedende organer registreres i forskelligt omfang, og der er forskellig praksis med hensyn til, hvordan aktiviteterne registreres, samt en række dokumentationsmangler (i bilag 1 findes en detaljeret oversigt over Ombudsmandens konklusioner).

18. Ombudsmanden er af den opfattelse, at en omfattende og konsekvent tilgang til dokumentationen i Rådets forberedende organer i høj grad ville gøre det lettere at følge, hvordan lovgivningsarbejdet skrider frem. Forskellig praksis, som ikke er begrundet i et objektivt behov, risikerer at skabe unødvendig forvirring for dem, der ønsker at følge og forstå en lovgivningsprocedure i detaljer. **Ombudsmanden foreslog derfor, at Rådet vedtager retningslinjer vedrørende de typer af dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med lovgivningsprocedurer i de forberedende organer, samt vedrørende de oplysninger, der skal indgå i disse dokumenter.**

B. Registrering og offentliggørelse af medlemsstaternes holdninger

19. Der er forskellig praksis med hensyn til, hvordan medlemsstaternes holdninger registreres i dokumenter, der udarbejdes og rundsendes i Rådets forberedende organer. Inspektionen viste, at identiteten af medlemsstater, der indtager holdninger i forberedende organer, kun blev registreret i nogle tilfælde. I andre tilfælde blev det ikke anført, at medlemsstater støttede en bestemt holdning, og i stedet blev der henvist til unavngivne "delegationer".

20. Ombudsmanden understreger, at repræsentanter for medlemsstaterne, der er involveret i lovgivningsarbejde, er en del af EU's lovgivere og bør være ansvarlig som sådan. For at kunne drage deres regeringer til ansvar for beslutninger vedrørende EU-lovgivning skal offentligheden kunne finde ud af, hvilken national regering der indtog hvilken holdning i forbindelse med ændringen og vedtagelsen af EU-lovforslag. Uden et sådant "*uundværligt vurderingselement*" [23] vil borgerne aldrig være i stand til nøje at undersøge, hvordan alle deres nationale repræsentanter har optrådt. Det er også vigtigt for de nationale parlamenter, når de skal føre tilsyn med deres regeringers handlinger, at de har kendskab til, hvilke holdninger deres regeringer har indtaget.

21. En større gennemsigtighed med hensyn til de holdninger, som de nationale regeringer har indtaget til EU-love, er også vigtig for EU-lovgivningens legitimitet. En offentliggørelse af sådanne oplysninger ville forpligte medlemsstaternes regeringer til at påtage sig et større ansvar for denne lovgivning og afholde dem fra at "bebrejde dem nede i Bruxelles" for beslutninger, som de i sidste instans selv har truffet. Mange bidrag til den offentlige høring



fremhævede udtrykkeligt betydningen af at kunne finde ud af, hvilke holdninger de enkelte medlemsstater har indtaget under de lovgivningsmæssige forhandlinger.

22. I sit første svar til Ombudsmanden fra juli 2017 bekræftede Rådet, at spørgsmålet om registrering af medlemsstaternes holdninger var blevet drøftet på et møde i Coreper i maj 2014 som følge af en relateret dom afsagt af Den Europæiske Unions Domstol [24]. Coreper havde konkluderet, at denne dom ikke fastsatte en forpligtelse til at registrere og identificere de enkelte medlemsstaters holdninger, men at medlemsstaterne ville blive identificeret, hvis det blev anset for "*hensigtsmæssigt*" [25].

23. Ombudsmanden er klar over, at nogle af medlemsstaternes regeringer kan være tilbageholdende med at lade deres holdninger blive offentliggjort forud for en formel afstemning om – eller den endelige vedtagelse af – et bestemt lovforslag. Sekretariatet kan på sin side føle sig usikker på, hvilke lovgivningsdokumenter det proaktivt og direkte kan gøre tilgængelige for offentligheden. I henhold til Rådets forretningsorden kan Sekretariatet således ikke proaktivt gøre dokumenter tilgængelige, "*når der heri [...] gives udtryk for delegationernes individuelle holdninger*" [26], mens drøftelserne pågår. Selv efter vedtagelsen af den pågældende retsakt kan en medlemsstat endvidere anmode om, at dokumenter, som afspejler dens individuelle holdning, ikke gøres direkte tilgængelige for offentligheden [27].

24. Et grundlæggende kendetegn ved en demokratisk beslutningsproces er imidlertid at være villig til at ændre holdning og opnå et kompromis. Det er uden tvivl et afgørende element af ansvarlighed at gøre borgerne opmærksom på disse ændringer og forklare dem disse ændringer og de heraf følgende kompromiser [28]. Domstolen fastslog derfor i ovennævnte sag, at det var med urette, at Rådet afslog at give aktindsigt i dele af et notat fra dets Sekretariat, der indeholdt ændringer fremsat af flere af medlemsstaternes regeringer. Domstolen præciserede, at EU's regler om aktindsigt i dokumenter "*har til formål at sikre offentlighedens aktindsigt i hele indholdet af Rådets dokumenter, herunder i det foreliggende tilfælde identiteten af ophavsmændene til de forskellige standpunkter*" [29].

25. Ombudsmanden glædede sig over Rådets bekræftelse af, at lovgivningsdokumenter, der indeholder medlemsstaternes holdninger, nu som følge af Domstolens dom udleveres efter anmodning, "*undtagen i ekstraordinære og behørigt begrundede tilfælde*". **Ombudsmanden foreslog, at Rådet ajourfører sin forretningsorden for at afspejle denne praksis** [30]. Et sådant tilsagn har selvfølgelig kun ringe betydning, hvis medlemsstaternes holdninger ikke registreres behørigt i første omgang.

26. I betragtning af betydningen af, at borgerne har kendskab til medlemsstaternes holdninger, fandt Ombudsmanden, at Sekretariatets undladelse af systematisk at registrere medlemsstaternes identitet, når de giver udtryk for holdninger under drøftelser i forberedende organer, udgør et tilfælde af fejl eller forsømmelser. Ombudsmanden rettede derfor følgende henstilling til Rådet:

Rådet bør systematisk registrere identiteten af medlemsstaternes regeringer, når de giver udtryk for holdninger i forberedende organer .



C. Aktindsigt i dokumenter fra forberedende organer

27. Ombudsmanden identificerede to specifikke problemstillinger vedrørende let og rettidig aktindsigt i dokumenter fra forberedende organer: i) fuldstændigheden og tilgængeligheden af Rådets offentlige dokumentregister og ii) Rådets praksis med at begrænse aktindsigten i lovgivningsdokumenter, mens beslutningsprocessen pågår (betegnelsen "LIMITE").

Rådets offentlige dokumentregister

28. Et fuldstændigt og tilgængeligt offentligt register er af afgørende betydning for gennemsigtighed i lovgivningsarbejdet. For at gøre det muligt for offentligheden fuldt ud at udøve retten til aktindsigt bør alle lovgivningsdokumenter, der tilvejebringes og/eller rundsendes i de forberedende organer, opføres i et offentligt register, uanset deres format og om de er fuldt eller delvist tilgængelige eller overhovedet ikke tilgængelige. Hvis dokumenter ikke figurerer i et offentligt register, kan offentligheden ikke vide, hvilke dokumenter der faktisk eksisterer. For at gøre det muligt for offentligheden faktisk at få adgang til disse dokumenter, skal de endvidere være lette at finde på Rådets websted. Kun gennem et fuldstændigt og tilgængeligt dokumentregister kan offentligheden få et ordentligt overblik over de forhandlinger, der finder sted i forberedende organer.

29. Ombudsmanden fandt, at Rådets nuværende offentlige dokumentregister er ufuldstændigt og ikke særlig brugervenligt [31]. F.eks. er praksis med at offentliggøre lister over "*arbejdsdokumenter*", som ikke har nogen særskilt indgang, utilfredsstillende, da det gør det vanskeligt for offentligheden let og i god tid at finde ud af, at sådanne dokumenter findes. Generelt er et indgående kendskab til Rådets funktion nødvendigt for at finde et specifikt dokument. Dette gør det besværligt for offentligheden at få adgang til oplysninger om forhandlinger i forberedende organer.

30. På grundlag af sin analyse **foreslog Ombudsmanden, at Rådet opfører alle typer af dokumenter i sit offentlige register, uanset deres format og om de er fuldt eller delvist tilgængelige eller overhovedet ikke tilgængelige.**

31. For at undgå for store informationsmængder bør dette gøres samtidig med, at tilgængeligheden til dokumenter via registret forbedres. Ombudsmanden mener, at det i høj grad ville gøre det lettere at få adgang, hvis de forberedende dokumenter blev opstillet kronologisk på en enkelt webside for hvert lovforslag [32]. **Ombudsmanden foreslog derfor, at Rådet udvikler en dedikeret og opdateret webside for hvert lovforslag, med "Lovgivningsobservatoriet" på Europa-Parlamentets websted som forbillede.** I denne forbindelse glædede Ombudsmanden sig over Rådets, Europa-Parlamentets og Kommissionens fremskridt med at oprette den "fælles database" over lovgivningsmæssige sager.

Betegnelsen "LIMITE"



32. Rådet begrænser aktindsigten i dokumenter i igangværende lovgivningsprocedurer ved at påføre dokumenter betegnelsen "LIMITE" [33]. Modtagere af dokumenter, der er påført denne betegnelse, forventes at sikre, at sådanne dokumenter ikke offentliggøres uden for Rådet. Rådet gør ikke sådanne dokumenter direkte tilgængelige for offentligheden på sit websted. Ombudsmanden forstår imidlertid, at selv om et dokument er påført betegnelsen "LIMITE", indebærer dette ikke nødvendigvis, at aktindsigt i dokumentet vil blive afslået, hvis der foreligger en anmodning i henhold til EU's regler om aktindsigt i dokumenter.

33. Sekretariatet er ansvarligt for at påføre dokumenter betegnelsen "LIMITE". Rådet forklarede Ombudsmanden i juli 2017, at Sekretariatet påfører et dokument betegnelsen "LIMITE" på grundlag af en "umiddelbar vurdering" af, om der foreligger en risiko for en eller flere af de interesser, der beskyttes i henhold til undtagelserne i EU's regler om aktindsigt i dokumenter [34].

34. Ombudsmandens inspektion viste imidlertid, at dokumenter med en interinstitutionel kode, som blev distribueret mellem Sekretariatet, arbejdsgrupperne og Coreper i forbindelse med de tre lovgivningsmæssige sager, generelt og systematisk var påført betegnelsen "LIMITE" [35]. Dette indikerede, at der på tværs af Sekretariatets forskellige afdelinger er en praksis med automatisk at påføre forberedende lovgivningsdokumenter betegnelsen "LIMITE". Rådets forretningsorden synes at tilskynde til en sådan praksis med at "være på den sikre side" og kun at gøre de dokumenter direkte tilgængelige, der "*klart ikke er omfattet*" [36] af en af undtagelserne i EU's regler om aktindsigt i dokumenter. Dette vender uden tvivl lovkravet om, at offentligheden skal have videst mulig aktindsigt [37] i lovgivningsdokumenter [38], på hovedet.

35. Rådet oplyste i juli 2017 Ombudsmanden om, at det generelt kun ophæver en sådan "LIMITE"-status, mens de lovgivningsmæssige drøftelser pågår, på grundlag af specifikke anmodninger. En systematisk gennemgang af dokumenters "LIMITE"-status finder først sted efter den endelige vedtagelse af den lovgivningsmæssige retsakt [39]. I komplekse lovgivningsprocedurer bliver dokumenter i givet fald således først offentliggjort proaktivt flere år senere [40]. Ombudsmanden bemærker, at 84 % af anmodningerne om aktindsigt i dokumenter, som var påført betegnelsen "LIMITE" og vedrørte igangværende lovgivningsprocedurer, blev imødekommet i 2015 [41]. I forbindelse med databeskyttelsesforordningen blev 310 ud af 321 "LIMITE"-dokumenter i forbindelse med sagen gjort fuldt tilgængelige efter anmodning, mens forhandlingerne stadig var i gang. Dette betyder, at langt størstedelen af lovgivningsdokumenterne i sidste instans ikke var omfattet af en af undtagelserne med hensyn til udbredelse i henhold til EU's regler om aktindsigt i dokumenter [42].

36. Ombudsmanden understreger, at begrænsninger for aktindsigten i lovgivningsdokumenter bør forekomme undtagelsesvist og være tidsmæssigt begrænsede til, hvad der er absolut nødvendigt. "LIMITE"-statussen bør kun gælde for dokumenter, som på vurderingstidspunktet er fritaget for udbredelse på grundlag af en af undtagelserne i EU's regler om aktindsigt i dokumenter. Rådet bør proaktivt gøre sine lovgivningsdokumenter [43] tilgængelige på sit websted uden forsinkelse, på samme måde som dets medlovgiver,



Europa-Parlamentet.

37. I lyset af ovenstående fandt Ombudsmanden, at den nuværende praksis med at påføre de fleste forberedende dokumenter i igangværende lovgivningsprocedurer betegnelsen "LIMITE" udgør en uforholdsmæssig begrænsning for borgernes ret til videst mulig aktindsigt i lovgivningsdokumenter. Dette udgør et tilfælde af fejl eller forsømmelser. Ombudsmanden fremsatte derfor følgende henstillinger til Rådet:

Rådet bør udarbejde klare og offentligt tilgængelige kriterier for, hvordan det påfører dokumenter betegnelsen "LIMITE", i overensstemmelse med EU-retten.

Rådet bør systematisk gennemgå dokumenters "LIMITE"-status på et tidligt tidspunkt, inden den endelige vedtagelse af en lovgivningsmæssig retsakt, herunder inden uformelle forhandlinger (såkaldte "trilog") mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen indledes, hvor Rådet vil være nået frem til en første holdning til lovforslaget.

Konklusion

38. På baggrund af ovenstående mener Ombudsmanden, at Rådet bør forbedre gennemsigtigheden i sin lovgivningsproces. I betragtning af betydningen af spørgsmålet om gennemsigtighed i lovgivningsarbejdet for ansvarligheden i forbindelse med EU's beslutningsproces søger Ombudsmanden at opnå Europa-Parlamentets støtte i bestræbelserne på at få Rådet til at efterleve Ombudsmandens henstillinger og forslag.

Ombudsmandens henstillinger

Ombudsmanden fremsatte følgende henstillinger til Rådet:

Rådet bør:

- **systematisk registrere identiteten af medlemsstaternes regeringer, når de giver udtryk for holdninger i Rådets forberedende organer**
- **udarbejde klare og offentligt tilgængelige kriterier for, hvordan det påfører dokumenter betegnelsen "LIMITE", i overensstemmelse med EU-retten**
- **systematisk gennemgå dokumenters "LIMITE"-status på et tidligt tidspunkt, inden den endelige vedtagelse af en lovgivningsmæssig retsakt, herunder inden uformelle forhandlinger i "trilog", hvor Rådet vil være nået frem til en første holdning til forslaget.**

Ombudsmandens forslag til forbedringer

Rådet bør:



1. gennemgå, hvordan det opfylder sin retlige forpligtelse til at gøre lovgivningsdokumenter direkte tilgængelige; denne gennemgang bør afsluttes inden for 12 måneder fra datoen for denne henstilling og bør føre til vedtagelse af passende nye ordninger inden for yderligere 12 måneder
2. vedtage retningslinjer vedrørende de typer af dokumenter, der bør udarbejdes af de forberedende organer i forbindelse med lovgivningsprocedurer, og de oplysninger, der skal indgå i disse dokumenter
3. ajourføre Rådets forretningsorden for at afspejle den nuværende praksis med at udlevere lovgivningsdokumenter, der indeholder medlemsstaternes holdninger, som skitseret af det nederlandske rådsformandskab i 2016
4. opføre alle typer af dokumenter i sit offentlige register, uanset deres format og om de er fuldt eller delvist tilgængelige eller overhovedet ikke tilgængelige
5. forbedre brugervenligheden og "søgheden" af det offentlige dokumentregister
6. udvikle en dedikeret og opdateret webside for hvert lovforslag, med Europa-Parlamentets "Lovgivningsobservatorium" som forbillede.

Europa-Parlamentet kunne overveje at vedtage en tilsvarende beslutning.

Bilag 1 - Dokumentering af arbejdet i Rådets forberedende organer

Ved indledningen af undersøgelsen bemærkede Ombudsmanden, at der var en vis grad af overensstemmelse med hensyn til den dokumentation, der tilvejebringes i forbindelse med møder i Coreper [44]. Der syntes imidlertid at være forskellig praksis i andre af Rådets forberedende organer, især i arbejdsgrupper, med hensyn til, hvilke dokumenter der skal tilvejebringes, og hvilke oplysninger der skal indgå deri.

Med hensyn til **overensstemmelsen** i forbindelse med den dokumentation, der tilvejebringes på tværs af de forberedende organer, forstår Ombudsmanden, at Rådet udarbejder forskellige typer af dokumenter for at registrere udviklingen i og resultaterne af forhandlingerne i de forberedende organer. Der kan være tale om "møde dagsordener", "ledsage dokumenter", "rapporter", "resultater af forhandlinger", "kortfattede referater" af drøftelser, "kompromistekster", "notater" til delegationer osv.

Inspektionen af de tre lovgivningsmæssige sager viste, at praksis for udarbejdelse af udkast var forskellig, afhængigt af det forberedende organ og den ansvarlige afdeling i Rådets Sekretariat. Mens Sekretariatet f.eks. udarbejdede detaljerede "resultater af forhandlinger" for nogle af møderne i det forberedende organ [45], som forberedte Rådets holdning til



udkastet til afgørelse om imødegåelse af sort arbejde, eksisterer der ikke sådanne referater fra møder i de andre to forberedende organer, der behandlede databeskyttelsesforordningen [46] og direktivet om tilgængeligheden af offentlige organers websteder og mobilapplikationer [47]. Tilsvarende tilvejebragte Sekretariatet regelmæssigt "notater" med samlinger af skriftlige bemærkninger fra medlemsstater til udkastet til databeskyttelsesforordningen, mens der ikke eksisterer sådanne "notater" i forbindelse med de andre to lovgivningsmæssige retsakter. Disse observationer blev bekræftet af flere bidrag til Ombudsmandens offentlige høring, som navnlig gav udtryk for bekymring over, at der ikke forelå referater for visse forberedende organer.

Ombudsmanden erkender, at der er behov for en vis grad af fleksibilitet ved tilvejebringelsen af dokumenter for at tage højde for de forskellige typer af forberedende organer og de mange forskellige emner, der drøftes, med henblik på at gøre forhandlingsprocessen så effektiv som muligt. Forskellig praksis for udarbejdelse af udkast bør imidlertid kun kunne begrundes på grundlag af karakteren af den lovgivningsmæssige sag og de særlige forhold i forbindelse med de forberedende drøftelser i tilknytning hertil. I Rådets svar til Ombudsmanden erkendes det imidlertid, at afvigelserne i praksis mellem afdelingerne i Rådets Sekretariat ikke blot er forbundet med karakteren af den specifikke sag; de forskellige tilgange skyldes også forskellig administrativ praksis i de forskellige afdelinger i Rådets Sekretariat [48].

Bilag 2 - Rådets offentlige dokumentregister

Rådet har oprettet et onlineregister over dokumenter, som føres af Rådets Sekretariat. Det indeholder ca. 350 000 dokumenter på deres originalsprog. Nogle af dokumenterne er også tilgængelige i andre sektioner af webstedet, f.eks. sektionen vedrørende Rådets møder og samlinger, møder i forberedende organer eller sektionen "*Politikker*".

Secretariatet registrerer normalt udviklingen i og resultaterne af drøftelserne i de forberedende organer i såkaldte "*standarddokumenter*" (normalt kaldet "ST"-dokumenter). Disse har alle et individuelt referencenummer og den interinstitutionelle kode, der knytter dokumenter til et specifikt lovforslag. Standarddokumenter opføres i det offentlige register pr. automatik (selv om selve dokumenterne i givet fald ikke umiddelbart er direkte tilgængelige for offentligheden).

Indtil for nylig tilvejebragte Rådet også en lang række andre dokumenter [49]. Nogle af disse typer af dokumenter anvendes ikke længere. Efter indførelsen af et nyt IT-system kaldes alle dokumenter, der ikke er klassificeret som standarddokumenter, i dag snarere arbejdsdokumenter. Arbejdsdokumenter kan f.eks. indeholde skriftlige bemærkninger eller spørgsmål fra medlemsstater vedrørende lovforslag eller "*uofficielle dokumenter*" [50] om forskellige emner i forbindelse med et specifikt lovforslag.

Arbejdsdokumenter opføres ikke automatisk i det offentlige register på det tidspunkt, hvor de udarbejdes. I stedet offentliggør Rådets Sekretariat hvert kvartal og for hver arbejdsgruppe et "*standarddokument*" om det offentlige register, der indeholder en liste



over arbejdsdokumenter, der er rundsendt af Sekretariatet til den specifikke arbejdsgruppe i den relevante periode. Arbejdsdokumenter har således ikke en særskilt indgang i det offentlige dokumentregister, og de har heller ikke en interinstitutionel kode, der knytter dem til en specifik lovgivningsmæssig sag.

Ombudsmanden undersøgte også, hvordan dokumenter og oplysninger vedrørende lovudkast kan findes i Rådets offentlige register.

I forbindelse med lovforslag kan registret indeholde hundredvis af dokumenter i forskellige sektioner af webstedet. For at få et fuldstændigt billede af al dokumentation, som gøres tilgængelig af Rådet vedrørende en enkelt retsakt – fra Kommissionens forslag til dens vedtagelse af Rådet – er det nødvendigt at foretage fire forskellige søgninger i registret efter forhandlinger i forberedende organer [51] og to søgninger i andre sektioner af webstedet efter drøftelser på rådsniveau [52].

Den mest fuldstændige søgning i registret, der kan foretages på nuværende tidspunkt, er baseret på en lovgivningsmæssig retsakts interinstitutionelle kode. Ombudsmandens inspektion viste, at en sådan søgning ikke nødvendigvis viser visse væsentlige dokumenter vedrørende et udkast til lovgivningsmæssig retsakt, f.eks. bidrag fra Rådets Juridiske Tjeneste.

Den nuværende visning af den tilgængelige dokumentation gør det også vanskeligt at gengive alle trin i en forhandling kronologisk. Det blev bemærket i flere bidrag til Ombudsmandens offentlige høring, at det var vanskeligt at identificere de enkelte dokumenters rolle, status og placering i den samlede lovgivningsproces. Inspektionen viste også vanskeligheder med at identificere dokumenter i registret på grundlag af deres titel. Generelt kan et indgående forhåndskendskab til Rådets funktion være nødvendigt for at finde et specifikt dokument.

[1] Europa-Parlamentets afgørelse af 9. marts 1994 vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv (94/262/EKSF, EF, Euratom), EFT 1994 L 113, s. 15.

[2] I henhold til den almindelige lovgivningsprocedure, artikel 294 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

[3] "Komitéen af faste repræsentanter for medlemsstaternes regeringer ved Den Europæiske Union" består af de 28 medlemsstaters faste repræsentanter (Coreper II) eller stedfortrædende faste repræsentanter (Coreper I).

[4] Listen over forberedende organer findes på:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>

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



[6] Artikel 15, stk. 2, i TEUF.

[7] Artikel 12, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT 2001 L 145, s. 43 (forordning 1049/2001). I henhold til denne artikel er lovgivningsdokumenter "dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne".

[8] 6. betragtning til forordning 1049/2001. Med hensyn til princippet om offentlighedens videst mulige aktindsigt se forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, *Sverige og Turco mod Rådet*, [2008] ECLI:EU:C:2008:374, præmis 34, sag C-280/11 P, *Rådet mod Access Info Europe*, [2013] ECLI:EU:C:2013:671, præmis 27, og sag T-540/15, *De Capitani mod Parlamentet*, [2018] ECLI:EU:T:2018:167, præmis 80.

[9] Artikel 4 i forordning 1049/2001.

[10] Domstolen har fastslået, at de interesser, der beskyttes af artikel 4 i forordning 1049/2001, skal afvejes over for den almene interesse, hvilket "*navnlig har relevans, når Rådet optræder som lovgivende myndighed*", sag C-280/11 P, *Rådet mod Access Info Europe*, [2013] ECLI:EU:C:2013:671, præmis. 33, sag T-540/15, *De Capitani mod Parlamentet*, [2018] ECLI:EU:T:2018:167, præmis 79.

[11] I henhold til den almindelige lovgivningsprocedure, artikel 294 i TEUF.

[12] Ombudsmandens indledende brev findes her:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] Rådets svar findes her:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] Ombudsmanden modtog 22 bidrag til den offentlige høring, som findes her:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] Ombudsmandens inspektionsrapport findes her:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

[17] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/344 af 9. marts 2016 om en europæisk platform for forbedring af samarbejdet i forbindelse med imødegåelse af sort arbejde.

[18] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2012 af 26. oktober 2016 om



tilgængeligheden af offentlige organers websteder og mobilapplikationer.

[19] Henstillingen findes her:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Artikel 228 i TEUF.

[21] Europa-Parlamentets afgørelse vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv, artikel 3, stk. 6.

[22] Disse indarbejdes i dokumenter udarbejdet efter møder og registreres i IT-systemet.

[23] Se generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse i sag C-280/11 P, *Rådet mod Access Info Europe*, [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punkt 61.

[24] Sag C-280/11 P, *Rådet mod Access Info Europe*, [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Rådets Generalsekretariat, "Evaluation of the impact of the Court ruling in case C-280/11 P (*Council v. Access Info Europe*)", 8863/16, 18. maj 2016, s. 3.

[26] Artikel 11, stk. 4, litra b), i bilag II til Rådets forretningsorden.

[27] Artikel 11, stk. 6, i bilag II til Rådets forretningsorden.

[28] Se også Rettens dom i sag T-233/09, *Access Info Europe mod Rådet for Den Europæiske Union*, [2011] ECLI:EU:T:2011:105, præmis 69.

[29] Sag C-280/11 P, *Rådet mod Access Info Europe*, [2013] ECLI:EU:C:2013:671, præmis 40.

[30] Det nederlandske rådsformandskab i 2016 tilkendegav, at *Rådets forretningsorden, navnlig artikel 11 i bilag II vedrørende aktindsigt i Rådets dokumenter, ikke er fuldt ud i overensstemmelse med den seneste retspraksis. Selv om Rådet i praksis synes fuldt ud at overholde Access Info-dommen, er formandskabet af den opfattelse, at gennemførelsesbestemmelserne i artikel 11 i bilag II til forretningsordenen bør tilpasses EU-domstolens seneste retspraksis*, se Rådets Generalsekretariat, Informationsgruppen, 19. maj 2016, 9536/16, 26. maj 2016, s. 3.

[31] Detaljerede oplysninger om Rådets offentlige dokumentregister findes i bilag 2.

[32] I sektionen "Politikker" på sit websted har Rådet oprettet dedikerede websider for vigtige lovgivningspakker, men disse sider giver kun resultatet af forhandlingerne på rådsniveau – undertiden Coreper-niveau. For at få et sammendrag af drøftelserne på det forberedende organniveau er det nødvendigt at søge efter den seneste "statusrapport" i det offentlige register.

[33] De relevante bestemmelser for håndtering af "LIMITE"-dokumenter er Rådets



forretningsorden og interne retningslinjer for "håndtering af dokumenter internt i Rådet", dokumentnr. 11336/11.

[34] Artikel 4, stk. 1-3, i forordning 1049/2001.

[35] Den vigtigste undtagelse er de dokumenter, der skal gøres direkte tilgængelige i overensstemmelse med Rådets forretningsorden, se artikel 11, stk. 3 og 5, i bilag II til Rådets forretningsorden.

[36] Se artikel 11, stk. 4, i bilag II til Rådets forretningsorden.

[37] Princippet om "offentlighedens videst mulige aktindsigt" er fastslået i Unionens retspraksis: se forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, *Sverige og Turco mod Rådet*, [2008] ECLI:EU:C:2008:374, præmis 34, og sag C-280/11 P, *Rådet mod Access Info Europe*, [2013] ECLI:EU:C:2013:671, præmis 27.

[38] I dokumentet "Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens", som den nederlandske delegation forelagde Konferencen af de Europæiske Parlateres Europaudvalg, og som Nederlandenes Tweede Kamer (andet kammer) indsendte som bidrag til Ombudsmandens offentlige høring, anføres det, at *Rådets håndtering af dokumenter er i strid med EU-retten og EU-Domstolens domme*.

[39] Rådets Generalsekretariat, "Issuing and release of LIMITE documents", 5109/1/17 REV 1, 2017, s. 3. Afdelingerne i Rådets Generalsekretariat tilskyndes til at revurdere denne "LIMITE"-status, når den ikke længere er berettiget.

[40] F.eks. i forbindelse med EU's databeskyttelsesforordning fem år efter Kommissionens forslag.

[41]

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjtj89a

[42] Som fastsat i artikel 4 i forordning 1049/2001.

[43] Rådets lovgivningsdokumenter kan være mødedagsordener, ledsagedokumenter, rapporter, resultater af forhandlinger, kortfattede referater af drøftelser, kompromistekster, notater osv.

[44] Dagsordener for Coreper offentliggøres inden møderne, og kortfattede referater offentliggøres normalt kort tid efter møderne.

[45] Socialgruppen.

[46] Gruppen vedrørende Udveksling af Oplysninger og Databeskyttelse (DAPIX).

[47] Gruppen vedrørende Telekommunikation og Informationssamfundet.



[48] Som bilag til sit svar vedføjede Rådet de generelle konklusioner af en evaluering foretaget af Rådets Sekretariat i første halvår af 2015 vedrørende udarbejdelsen af dokumenter i forbindelse med Rådets lovgivningsmæssige aktiviteter. Undersøgelsen bekræftede, at praksis for udarbejdelse af udkast og formatet af dokumenter, der rundsendes til delegationer i forbindelse med forhandlinger, faktisk varierer fra den ene afdeling i Rådets Generalsekretariat til den anden.

[49] F.eks. "*document de séance*" (DS), mødedokumenter (MD), arbejdsdokumenter (WK) eller dokument "*sans numéro*" (SN), se Rådets Generalsekretariat, "Understanding the Council's open data datasheets", 2016, s. 14 og 16.

[50] Ved "uofficielt dokument" forstås et uformelt dokument, som fremlægges under forhandlinger med henblik på at opnå enighed om omstridte spørgsmål – uden nødvendigvis at forpligte ophavsmanden (som kan være Europa-Kommissionen, rådsformandskabet eller enkelte medlemsstater).

[51] Efter interinstitutionel sagskode med hensyn til listen over forberedende dokumenter; efter navn på arbejdsgruppe/komité/udvalg med hensyn til dagsordener og mulige resultater af forhandlinger i forbindelse med arbejdsgrupper/komitéer/udvalg, der er involveret i drøftelserne; efter dato i sektionerne "Dagsordener" og "Kortfattede referater af møder i Coreper" med hensyn til drøftelser i Coreper; efter dokumentnummer med hensyn til visse tilknyttede dokumenter, som ikke er forsynet med et interinstitutionelt sagsnummer (f.eks. Kommissionens meddelelser).

[52] I webstedets sektion "Møder og samlinger" med hensyn til Rådets protokol og yderligere dokumenter såsom dagsordener, baggrundsnotater og referater og i webstedets sektion "Pressetjenesten" med hensyn til streaming af Rådets offentlige samlinger.