Europeiska ombudsmannen

Särskild rapport från Europeiska ombudsmannen avseende den strategiska undersökningen OI/2/2017/TE om insynen i rådets lagstiftningsprocess

Särskild rapport
Ärende OI/2/2017/TE - **Undersökning inledd den** 10/03/2017 - **Rekommendation beträffande** 17/05/2018 - **Särskild rapport den** 17/05/2018 - **Beslut den** 15/05/2018 - **Berörda institutioner** Europeiska unionens råd (Ärenden som avslutats efter en särskild rapport) | Europeiska unionens råd (Påträffat administrativt missförhållande) |

Europeiska ombudsmannen Emily O'Reilly överlämnar denna rapport till Europaparlamentet med anledning av hennes undersökning om insynen i de lagstiftande diskussionerna vid Europeiska unionens råds (rådets) förberedande organ. Hon söker parlamentets stöd i frågan.

För att EU-medborgarna faktiskt ska kunna utöva sin demokratiska rättighet att delta i EU:s beslutsfattande, och hålla de inblandade ansvariga, måste det finnas tillräcklig insyn i lagstiftningsöverläggningarna.

Dessutom måste medborgarna veta vilken ståndpunkt deras regeringar intar under lagstiftningsprocessen om de ska kunna hålla dem ansvariga för de beslut de fattar om EU-lagar. Om sådan information offentliggörs skulle också medlemsstaternas regeringar tvingas ta ett större ansvar för denna lagstiftning, och de skulle avskräckas från att "lägga skulden på Bryssel" för sådana EU-lagar som de själva varit med om att ta fram och anta.

Ombudsmannen inledde denna strategiska undersökning i mars 2017. Hon ställda specifika frågor till rådet, inledde ett offentligt samråd och granskade några av rådets lagstiftningsärenden.

Ombudsmannen konstaterade att rådets nuvarande praxis utgör administrativa missförhållanden. I synnerhet kritiserade hon att rådet inte systematiskt registrerar identiteten på medlemsstater som intar en ståndpunkt i de förberedande organen och dess utbredda praxis av att begränsa tillgången till lagstiftningsdokument under tiden beslutsfattandet pågår (den så kallade "LIMITE"-märkningen).

Den 9 februari 2018 utfärdade Ombudsmannen tre särskilda rekommendationer och flera förslag till rådet om hur insynen i dess lagstiftningsprocess skulle kunna förbättras.

Rådet bemötte inte hennes rekommendationer och förslag inom den lagstadgade tre månader

långa tidsfristen.

Eftersom insyn i lagstiftningsförfarandet är en mycket viktig fråga anser Ombudsmannen det lämpligt att ta upp frågan med Europaparlamentet för att få dess stöd när det gäller att förmå rådet att ta hänsyn till hennes rekommendationer och förslag.

Utfärdad i enlighet med artikel 3.7 i Europeiska ombudsmannens stadga [1]

Bakgrund till den strategiska undersökningen

1. Europeiska unionens råd (rådet) består av EU-ländernas regeringar. Tillsammans med Europaparlamentet [2] antar rådet EU:s lagstiftning. Innan medlemsstaternas ministrar intar en formell ståndpunkt vid rådets möten beträffande utkasten till lagstiftning hålls förberedande diskussioner i de ständiga representanternas kommitté (Coreper) [3] och i rådets fler än 150 förberedande organ som består av nationella tjänstemän, inbegripet de så kallade arbetsgrupperna [4] . Dessa förberedande organ har ofta ett avgörande inflytande på den slutliga lagstiftningstexten. Diskussionerna i alla dessa förberedande organ är därför en väsentlig del av EU:s lagstiftningsprocess.

Ministerrådet

↑

Coreper bestående av nationella ambassadörer

↑

Arbetsgrupper bestående av nationella tjänstemän

2. Att säkerställa att medborgarna kan följa lagstiftningsförfarandet är inte enbart eftersträvansvärt utan ett lagstadgat krav. Enligt EU-fördragen ska varje medborgare *ha rätt att delta i unionens demokratiska liv* och EU:s beslut *ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt* [5] . Fördragen kräver i synnerhet att rådets sammanträden ska vara offentliga *när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt.* [6] Tanken är att den här sortens insyn ska tillämpas i hela lagstiftningsprocessen och i god tid, inte bara i efterhand när hela förfarandet väl har slutförts. Framför allt syftar detta till att säkerställa att medborgare ska kunna veta hur en lagstiftningsprocess (vilken som helst) framskrider, vilka alternativ som diskuteras och vilka ståndpunkter de nationella regeringarna intar eller motsätter sig.

3. De handlingar som är relevanta för denna undersökning är de som läggs fram vid rådets förberedande organ när de arbetar med utkast till lagstiftning. Alla dessa dokument är *lagstiftningshandlingar* i den mening detta begrepp används i EU:s bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar [7] . Unionslagstiftare måste proaktivt göra sådana

handlingar tillgängliga i syfte att säkerställa att allmänheten får största möjliga tillgång till dem [8] . Tillgången till offentliga handlingar får endast begränsas under de omständigheter som anges i undantagen i EU:s bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar [9] . Förutom i väldigt ovanliga fall, kan sådana undantag dock åsidosättas om det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. Eftersom det verkligen finns ett tydligt allmänintresse i att sådana dokument lämnas ut, dvs. att medborgarna på ett effektivt sätt ska kunna utöva sin rätt att granska lagstiftningsprocessen [10] , är det mycket ovanligt att något av undantagen berättigar att lagstiftningshandlingar inte lämnas ut.

4. Rådet och Europaparlamentet är medlagstiftare enligt EU-fördragen [11] . Det direktvalda Europaparlamentet har redan en hög nivå av insyn, och alltså ansvarsskyldighet, när det överlägger om och antar lagstiftning. De viktigaste stegen i Europaparlamentets lagstiftningsprocess och dithörande insynsbestämmelser är följande:

Utskottens förslag till betänkande

Offentliggörs

Utskottens debatter

Offentliga

Utskottens ändringsförslag

Offentliggörs

Kompromissändringsförslag

Offentliggörs

Omröstning med namnupprop i utskotten

Offentliggörs

Utskottens betänkanden

Offentliggörs

Kammarens ändringsförslag

Offentliggörs

Kammarens debatter

Offentliga

Omröstning med namnupprop i kammaren

Offentliggörs

Kammarens betänkande

Offentliggörs

5. Idag görs inte rådets lagstiftningshandlingar i någon större utsträckning direkt och proaktivt tillgängliga för allmänheten under tiden som lagstiftningsprocessen pågår. Enskilda begäranden från allmänheten om tillgång till rådets lagstiftningshandlingar hanteras för det mesta i enlighet med EU:s bestämmelser om tillgång till handlingar. Eftersom rådet brister i sin registrering av dessa handlingar vet allmänheten dock oftast inte om vilka handlingar som just nu faktiskt finns. Ombudsmannen är medveten om att rådet har gjort stora framsteg när det gäller att förbättra sin interna dokumenthantering. Hon berömmer rådet för dessa steg. Den mer grundläggande frågan handlar dock om på vilket allvar rådet tar sitt åtagande att säkerställa insyn och därmed ansvarsskyldighet i sin roll som unionslagstiftare.

6. Mot bakgrund av den oro som finns kring den uppfattade bristen på ansvarsskyldighet i rådets lagstiftande verksamhet, och därmed en brist på möjligheter för medborgarna att delta däri, beslutade ombudsmannen att inleda en undersökning i ärendet på eget initiativ genom en så kallad strategisk undersökning.

Den strategiska undersökningen

7. Undersökningen gällde framför allt insyn i de lagstiftande diskussionerna i rådets förberedande organ. I synnerhet handlade den om hur rådets generalsekretariat (generalsekretariatet) administrativt stöder lagstiftningsprocessen när det dokumenterar de diskussioner som äger rum mellan medlemsstaterna i förberedande organ och när det registrerar, administrerar och offentliggör relaterade handlingar.

8. Den 10 mars 2017 ställde ombudsmannen 14 frågor till rådet [12] som det svarade på den 26 juli 2017 [13] .

9. Ombudsmannen inledde sedan ett offentligt samråd dit hon bjöd in allmänheten, det civila samhället, akademiker och nationella parlament för att de skulle få lägga fram sina synpunkter i frågan. Alla som kom med ett bidrag uttryckte sin oro, i olika hög grad, över ansvarsskyldigheten för och insynen i de lagstiftande diskussionerna i rådets olika förberedande organ [14] .

10. Den 23 januari 2018 granskade ombudsmannens utredare [15] ärenden från rådet avseende tre lagstiftningsförslag som färdigställdes under 2016: dataskyddsförordningen [16] , beslutet om att bekämpa odeklarerat arbete [17] och direktivet om tillgänglighet avseende

offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer [18] . Granskningen syftade till att ge ombudsmannen en inblick i hur generalsekretariatet framställer, sprider, registrerar och offentliggör handlingar som läggs fram vid rådets förberedande organ.

11. Efter en ingående analys av återkopplingen från det offentliga samrådet, resultaten av granskningen samt rådets åsikter konstaterade ombudsmannen att rådets nuvarande praxis utgör administrativa missförhållanden.

12. Den 9 februari 2018 utfärdade Ombudsmannen tre särskilda rekommendationer till rådet om hur det skulle kunna öka insynen i sin lagstiftningsprocess. Hon bad också rådet att bemöta ett antal förslag till förbättringar [19] .

13. I enlighet med EU-fördragen [20] och Europeiska ombudsmannens stadga [21] beviljade ombudsmannen rådet en tre månader lång period för att inkomma med ett detaljerat yttrande om hennes rekommendationer och förslag.

14. Till ombudsmannens besvikelse besvarade inte rådet hennes rekommendationer och förslag inom den lagstadgade tidsramen, som löpte ut den 9 maj 2018. Med tanke på hur viktig frågan om insyn i lagstiftningsprocessen är beslutade ombudsmannen att inte bevilja rådet någon förlängning av tidsramen.

Ombudsmannens bedömning och upptäckter

15. Utgångspunkten för ombudsmannens bedömning var vikten av insyn för att EU och dess lagstiftning ska ha demokratisk legitimitet. Eftersom mötena i rådets förberedande organ inte är offentliga kan medborgarna bara utöva sin demokratiska rättighet att följa lagstiftningsdiskussionerna om de får tillgång till dokumentationen om dessa diskussioner. För att detta ska vara möjligt (A) måste de lagstiftande diskussionerna i de förberedande organen dokumenteras, (B) medlemsstaternas ståndpunkt i de förberedande organen måste registreras, och (C) måste allmänheten snabbt och enkelt få tillgång till lagstiftningshandlingar.

A. Dokumenteringen av arbetet i rådets förberedande organ

16. I november 2016 införde rådet ett nytt it-system för att registrera och sprida handlingar som lämnas in till rådets möten, även de förberedande organens möten. Detta system säkerställer att alla handlingar som lämnas in till rådets förberedande organ nu registreras på ett systematiskt sätt. Detta inbegriper t.ex. kommentarer från representanter för medlemsstaternas regeringar, som generalsekretariatet tar emot via e-post, och handlingar som utarbetats vid de förberedande organens möten [22] . Ombudsmannen anser att detta system har potential att väsentligen bidra till att insynen i lagstiftningsdiskussionerna förbättras.

17. Under undersökningen upptäckte dock ombudsmannen bristande samstämmighet mellan de handlingar generalsekretariatet framställer för de olika förberedande organen. Arbetet i de

olika förberedande organen registreras i olika stor utsträckning och praxisen för hur det registreras skiljer sig åt. Det finns även vissa luckor i dokumentationen (se bilaga 1 för en mer ingående översikt över ombudsmannens upptäckter).

18. Ombudsmannen anser att det skulle bli avsevärt mycket lättare att följa hur arbetet med lagstiftningsförslag utvecklas om det fanns en övergripande och enhetlig strategi för dokumentationen i rådets förberedande organ. Olika praxis, om så inte är berättigat av ett objektivt behov, riskerar att leda till onödig förvirring för de som önskar följa och förstå en lagstiftningsprocess närmare. **Ombudsmannen föreslog därför att rådet antar riktlinjer för de olika slags handlingar som framställs under de förberedande organens lagstiftningsarbete liksom för vilka uppgifter som ska tas med i dessa handlingar.**

B. Registrering och utlämnande av medlemsstaternas ståndpunkter

19. Det finns olika praxis för registreringen av medlemsstaternas ståndpunkter i de handlingar som utarbetas av och sprids bland rådets förberedande organ. Granskningen visade att medlemsstater som intog ståndpunkter i de förberedande organen endast identifierades i vissa fall i handlingarna. I andra fall identifierades inte medlemsstater som att de hade intagit någon särskild ståndpunkt; istället hänvisades det till oidentifierbara *delegationer* .

20. Ombudsmannen understryker att de medlemsstaternas representanter som deltar i det lagstiftande arbetet är delar av EU:s lagstiftande församling och bör hållas ansvariga som sådana. För att allmänheten ska kunna hålla sina regeringar ansvariga för beslut om EU-lagstiftning måste den kunna få veta vilka nationella regeringar som intar vilken ståndpunkt när EU:s lagstiftningsförslag ändras och antas. Utan denna *grundförutsättning* [23] kommer medborgarna aldrig att kunna genomföra en ordentlig granskning av hur alla deras nationella representanter har agerat. Det är också viktigt för de nationella parlamenten, för deras uppgift att övervaka sina regeringars handlingar, att veta vilka ståndpunkter regeringarna intar.

21. En större insyn när det gäller de ståndpunkter de nationella regeringarna intar gentemot EU-lagar är även viktigt för EU-lagstiftningens legitimitet. Om sådan information offentliggörs skulle medlemsstaternas regeringar tvingas ta ett större ansvar för denna lagstiftning och de skulle avskräckas från att ”lägga skulden på Bryssel” för beslut som de till syvende och sist själva varit med om att fatta. I många bidrag till det offentliga samrådet tryckte man hårt på hur viktigt det är att det går att fastställa vilken ståndpunkt enskilda medlemsstater intagit under lagstiftningsförhandlingarna.

22. I sitt första svar till ombudsmannen, i juli 2017, bekräftade rådet att frågan om en registrering av medlemsstaternas ståndpunkter hade diskuterats vid ett Corepermöte i maj 2014, efter att Europeiska unionens domstol utfärdat en dom med anknytning till detta [24] . Coreper hade dragit slutsatsen att denna dom inte medförde någon skyldighet att registrera och fastställa varje enskild medlemsstats ståndpunkt, utan att medlemsstaterna skulle identifieras om detta bedömdes *lämpligt* [25] .

23. Ombudsmannen är medveten om att vissa medlemsstaters regeringar är tveksamma till att lämna ut sin ståndpunkt innan en formell omröstning ägt rum om, eller ett eventuellt antagande av, ett visst lagstiftningsförslag. Generalsekretariatet kan å sin sida känna sig hindrad när det gäller vilka lagstiftningshandlingar det proaktivt och direkt kan göra tillgängliga för allmänheten. I rådets arbetsordning står det i själva verket att generalsekretariatet inte får tillgängliggöra handlingar proaktivt om *delegationernas enskilda ståndpunkter [...] redovisas* [26] däri så länge diskussionerna pågår. Dessutom får en medlemsstat, till och med efter att en rättsakt antagits, begära att handlingar som återger dess enskilda ståndpunkt inte görs direkt tillgängliga för allmänheten [27] .

24. Det är dock en grundläggande del av det demokratiska beslutsfattandet att man är villig att ändra ståndpunkt och uppnå en kompromiss. Att informera medborgarna om dessa ändrade hållningar och ge dem en förklaring till varför, liksom till kompromisserna som uppstår, är utan tvekan ett mycket viktigt inslag i ansvarsskyldigheten [28] . Domstolen ansåg därför i ovannämnda mål att rådet handlade felaktigt när det vägrade allmänheten tillgång till delar av ett meddelande från dess generalsekretariat som innehöll ändringsförslag som lagts fram av flera medlemsstaters regeringar. Domstolen klargjorde att EU:s bestämmelser om tillgång till handlingar *syftar till att garantera allmänheten tillgång till det fullständiga innehållet i rådets handlingar, inklusive i förevarande fall till identiteten på dem som står bakom olika förslag* [29] .

25. Ombudsmannen välkomnade rådets bekräftelse på att lagstiftningshandlingar som innehåller medlemsstaternas ståndpunkt nu lämnas ut på begäran, förutom i exceptionella och vederbörligen motiverade fall, till följd av domstolsdomen. **Ombudsmannen föreslog att rådet uppdaterar sin arbetsordning så att denna praxis återspeglas däri** [30] **.** Detta åtagande betyder dock naturligtvis väldigt lite om medlemsstaternas ståndpunkter inte registreras som sig bör från början.

26. För medborgarna har det stor betydelse att få veta medlemsstaternas ståndpunkter, och ombudsmannen slog därför fast att generalsekretariatets underlåtenhet att systematiskt registrera identiteten på medlemsstaterna då de uttrycker sin ståndpunkt i diskussionerna i de förberedande organen utgör administrativa missförhållanden. Ombudsmannen utfärdade därför följande rekommendation till rådet:

Rådet bör systematiskt registrera identiteten på medlemsstaternas regeringar när de uttrycker sin ståndpunkt i de förberedande organen .

C. Tillgång till handlingar från förberedande organ

27. Ombudsmannen upptäckte följande två specifika problem när det gäller snabb och enkel tillgång till handlingar från de förberedande organen: i) fullständigheten hos och tillgången till rådets offentliga register över handlingar samt ii) rådets praxis av att begränsa tillgången till lagstiftningshandlingar under tiden den beslutsfattande processen pågår (genom den så kallade LIMITE-märkningen).

Rådets offentliga register över handlingar

28. Att föra ett fullständigt och tillgängligt offentligt register är nyckeln till insyn i lagstiftning. För att allmänheten fullt ut ska kunna utöva sin rätt att få tillgång till handlingar bör alla lagstiftningshandlingar som framställs och/eller sprids inom de förberedande organen finnas med i ett offentligt register, oavsett deras format och om de är helt eller delvis tillgängliga eller inte tillgängliga överhuvudtaget. Om handlingar inte finns i ett offentligt register kan inte allmänheten få kännedom om att de faktiskt existerar. Dessutom, för att allmänheten faktiskt ska kunna få tillgång till dessa handlingar, måste det vara lätt att hitta dem på rådets webbplats. Det är bara genom ett fullständigt och tillgängligt register över handlingar som allmänheten kan få en god överblick över de överläggningar som äger rum i de förberedande organen.

29. Ombudsmannen upptäckte att rådets nuvarande offentliga register över handlingar är ofullständigt och inte särskilt användarvänligt [31] . Exempelvis är dess praxis av att offentliggöra förteckningar över så kallade *arbetsdokument* , som inte har en egen post i registret, otillfredsställande eftersom den gör det svårt för allmänheten att snabbt och enkelt se att sådana dokument faktiskt existerar. Överlag krävs det mycket god kännedom i rådets funktionssätt för att det ska gå att hitta ett specifikt dokument. Detta gör det besvärligt för den breda allmänheten att få tillgång till information om förhandlingarna i de förberedande organen.

30. Ombudsmannen föreslog utifrån sin analys att rådet skulle införa alla slags handlingar i sitt offentliga register, oavsett deras format och om de är helt eller delvis tillgängliga eller inte tillgängliga överhuvudtaget.

31. För att undvika att informationsmängden blir alltför överväldigande bör detta ske parallellt med en förbättring av tillgängligheten till handlingar via registret. Ombudsmannen anser att tillgängligheten skulle underlättas avsevärt om de förberedande handlingarna organiserades kronologiskt på en enda webbsida för varje lagstiftningsförslag [32] . **Hon föreslog därför att rådet tar fram en särskild webbplats, som ska hållas uppdaterad, för varje lagstiftningsförslag efter förebild av avdelningen Lagstiftningsobservatoriet på Europaparlamentets webbplats.** I detta hänseende välkomnade ombudsmannen de framsteg som rådet, Europaparlamentet och kommissionen gjort med inrättandet av den gemensamma databasen om lagstiftningsärenden.

LIMITE-märkningen

32. Rådet begränsar tillgången till handlingar i pågående lagstiftningsförfaranden genom att sätta den så kallade LIMITE-märkningen på handlingarna [33] . De som får tillgång till handlingar med denna märkning förväntas se till att de inte lämnas ut utanför rådet. Rådet gör inte sådana dokument direkt tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Ombudsmannen har emellertid förstått det som att även om en handling har en LIMITE-märkning betyder inte detta nödvändigtvis att tillgången till den kommer att vägras om en begäran görs enligt EU:s

bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar.

33. Det är generalsekretariatet som ansvarar för att märka handlingar med LIMITE. Rådet förklarade i juli 2017 för ombudsmannen att generalsekretariatet ger handlingar en LIMITE-märkning på grundval av en *prima facie* -bedömning av huruvida ett eller flera av de intressen som skyddas genom de undantag som fastställs i EU:s bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar kan äventyras [34] .

34. Ombudsmannens granskning visade dock att handlingar med en interinstitutionell kod som spreds mellan generalsekretariatet, arbetsgrupperna och Coreper och som hade anknytning till de tre lagstiftningsärendena på ett generellt och systematiskt sätt märktes med LIMITE [35] . Detta tydde på att det finns en praxis bland generalsekretariatets olika avdelningar att automatiskt sätta en LIMITE-märkning på förberedande lagstiftningshandlingar. Rådets arbetsordning tycks uppmuntra denna praxis av att hålla sig på den säkra sidan och att endast ge direkt tillgång till sådana handlingar som *uppenbart [...] inte omfattas* [36] av några av undantagen i EU:s bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar. Det lagstadgade kravet om att allmänheten ska få största möjliga tillgång till [37] lagstiftningshandlingar [38] kan då ställas på ända.

35. Rådet upplyste i juli 2017 ombudsmannen om att det under tiden som lagstiftningsdiskussionerna pågår vanligtvis endast tar bort LIMITE-märkningen om särskilda begäranden görs. En systematisk genomgång av handlingarnas LIMITE-status görs först när lagstiftningsakterna slutgiltigt har antagits [39] . Om det rör sig om ett komplicerat lagstiftningsförfarande kan det alltså hända att handlingarna inte offentliggörs proaktivt förrän flera år senare [40] . Ombudsmannen konstaterade att under 2015 beviljades i 84 procent av fallen en utlämning av de LIMITE-märkta handlingar som begärdes ut enligt lagen om allmänhetens tillgång till handlingar och som rörde pågående lagstiftningsförfaranden [41] . När det gäller dataskyddsförordningen gjordes 310 av 321 LIMITE-märkta handlingar med anknytning till ärendet helt tillgängliga på begäran under tiden förhandlingarna fortfarande pågick. Detta innebär att den stora merparten av lagstiftningshandlingarna faktiskt inte omfattades av något av de undantag för utlämning som anges i EU:s bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar [42] .

36. Ombudsmannen betonar att begränsningar i tillgången till lagstiftningshandlingar bör användas som en sista utväg och att de inte bör vara längre än vad som är absolut nödvändigt. LIMITE-märkningen bör endast sättas på de handlingar som, vid bedömningstillfället, undantas från utlämning på grundval av något av de undantag som anges i EU:s bestämmelser om tillgång till handlingar. Rådet bör proaktivt göra sina lagstiftningshandlingar [43] tillgängliga på sin webbplats utan dröjsmål, på samma sätt som sin medlagstiftare Europaparlamentet.

37. Mot bakgrund av det ovan nämnda konstaterade ombudsmannen att nuvarande praxis, att märka merparten av de förberedande handlingarna i pågående lagstiftningsförfaranden med LIMITE, är en oproportionerlig begränsning av medborgarnas rätt att få största möjliga tillgång till lagstiftningshandlingar. Detta utgör administrativa missförhållanden. Ombudsmannen utfärdade därför följande rekommendationer till rådet:

Rådet bör ta fram tydliga kriterier som är tillgängliga för allmänheten för när handlingar ska ges en LIMITE-märkning, i enlighet med unionsrätten.

Rådet bör på ett tidigt skede systematiskt se över vilka handlingar som har märkts med LIMITE, *innan* **det slutliga antagandet av lagstiftningsakten, inklusive innan de informella förhandlingarna (de så kallade trepartsdialogerna) inleds mellan rådet, Europaparlamentet och kommission, eftersom rådet då kommer att ha intagit en första ståndpunkt beträffande lagstiftningsförslaget.**

Slutsats

38. Mot bakgrund av ovanstående anser ombudsmannen att rådet bör förbättra insynen i sin lagstiftningsprocess. Eftersom insyn i lagstiftningsförfarandet är en mycket viktig fråga för ansvarsskyldigheten i EU:s beslutsfattande söker ombudsmannen Europaparlamentets stöd när det gäller att förmå rådet att ta hänsyn till hennes rekommendationer och förslag.

Ombudsmannens rekommendationer

Ombudsmannen har utfärdat följande rekommendationer till rådet:

Rådet bör göra följande:
- **Systematiskt registrera identiteten på medlemsstaternas regeringar när de uttrycker sin ståndpunkt i de förberedande organen.**
- **Ta fram tydliga kriterier som är tillgängliga för allmänheten för när handlingar ska ges en LIMITE-märkning, i enlighet med unionsrätten.**
- **På ett tidigt skede systematiskt se över vilka handlingar som har märkts med LIMITE,** *innan* **det slutliga antagandet av lagstiftningsakten, inklusive innan de informella förhandlingarna, de så kallade trepartsdialogerna, inleds eftersom rådet då kommer att ha intagit en första ståndpunkt beträffande lagstiftningsförslaget.**

Ombudsmannens förslag till förbättringar

Rådet bör göra följande:

1. Se över hur det uppfyller sin lagstadgade skyldighet att göra lagstiftningshandlingar direkt tillgängliga. Denna översyn bör slutföras inom tolv månader från och med den dag då denna rekommendation utfärdas och bör leda till antagandet av nya och lämpliga arrangemang inom ytterligare tolv månader.

2. Anta riktlinjer för vilka slags handlingar de förberedande organen bör ta fram i samband med lagstiftningsförfaranden och vilka uppgifter dessa handlingar ska

innehålla.

3. Uppdatera rådets arbetsordning så att den återspeglar nuvarande praxis av att lämna ut lagstiftningshandlingar som innehåller medlemsstaternas ståndpunkter, i enlighet med det nederländska rådsordförandeskapets förslag från 2016.

4. Införa alla slags handlingar i sitt offentliga register, oavsett deras format och om de är helt eller delvis tillgängliga eller inte tillgängliga överhuvudtaget.

5. Förbättra användarvänligheten och sökbarheten i det offentliga registret över handlingar.

6. Ta fram en särskild webbplats, som ska hållas uppdaterad, för varje lagstiftningsförslag efter förebild av avdelningen Lagstiftningsobservatoriet på Europaparlamentets webbplats.

Europaparlamentet skulle även kunna överväga att anta en resolution om detta.

Bilaga 1 – Dokumenteringen av arbetet vid rådets förberedande organ

När ombudsmannen inledde sin undersökning konstaterade hon att det fanns en viss grad av samstämmighet mellan den dokumentation som togs fram i samband med Corepermötena [44] . Däremot tycktes praxis skilja sig åt bland rådets andra förberedande organ, i synnerhet inom arbetsgrupperna, när det gäller vilka handlingar som tas fram och vilka uppgifter de innehåller.

Vad gäller **samstämmigheten** hos den dokumentation som framställs i de olika förberedande organen har ombudsmannen förstått det som att rådet tar fram handlingar av olika slag för att registrera hur förhandlingarna i de förberedande organen framskrider och deras utfall. Dessa kan t.ex. vara *mötesdagordningar* , tillhörande *dokument* , *betänkanden och rapporter* , *resultat av mötesförhandlingar* , *sammanfattningar av diskussioner* , *kompromisstexter* , *anmärkningar* till delegationer m.m.

Granskningarna av de tre lagstiftningsärendena visade att praxis för utarbetande varierade beroende på vilket förberedande organ och vilken ansvarig avdelning inom rådets generalsekretariat det gällde. Generalsekretariatet dokumenterade t.ex. i detalj resultaten av mötesförhandlingar för några av mötena i det förberedande organ [45] som tog fram rådets ståndpunkt beträffande utkastet till beslut om att bekämpa odeklarerat arbete, men inga sådana handlingar finns registrerade för mötena i de två andra förberedande organen där dataskyddsförordningen [46] och direktivet om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer [47] diskuterades. Likaså framställde generalsekretariatet regelbundet så kallade anmärkningar med sammanställningar av medlemsstaternas skriftliga

kommentarer till utkastet till dataskyddsförordning, men inga sådana anmärkningar finns för de andra två lagstiftningsakterna. Dessa upptäckter bekräftades i flera bidrag till ombudsmannens offentliga samråd, där man uttryckte oro över i synnerhet avsaknaden av protokoll bland några förberedande organ.

Ombudsmannen är medveten om att ett visst mått av flexibilitet krävs vid framställningen av handlingar, för att ta hänsyn till att de förberedande organen och de ämnen som diskuteras ser olika ut och för att förhandlingarna ska genomföras så effektivt som möjligt. Olika praxis för utarbetande är dock endast berättigat när lagstiftningsärendena och de särskilda omständigheterna kring de förberedande diskussionerna skiljer sig åt. Rådet medgav i sitt svar till ombudsmannen att skillnaderna i praxis mellan generalsekretariatets avdelningar inte bara beror på vilket slags ärende det gäller, utan att de olika tillvägagångssätten hänger ihop med olika administrativ praxis bland generalsekretariatets olika avdelningar [48] .

Bilaga 2 – Rådets offentliga register över handlingar

Rådet har ett onlineregister över handlingar som sköts av dess generalsekretariat. Det innehåller runt 350 000 handlingar på originalspråket. Några av handlingarna finns också på andra avdelningar på webbplatsen, såsom avdelningen som rör rådets möten och de förberedande organens möten eller avdelningen *Politikområden* .

Generalsekretariatet registrerar vanligtvis framsteg i och utfallet av de förberedande organens diskussioner i så kallade *standardhandlingar* (dessa kallas ofta ST-handlingar). Alla dessa handlingar ges ett eget referensnummer och en interinstitutionell kod som knyter dem till ett visst lagstiftningsförslag. Standardhandlingar förtecknas rutinmässigt i det offentliga registret (även om handlingarna själva kanske inte alltid görs direkt tillgängliga för allmänheten).

Fram till nyligen framställde rådet också en mängd andra handlingar [49] . Några av dessa typer av handlingar används inte längre. Sedan det nya it-systemet infördes kallas de handlingar som inte är standardhandlingar för det mesta för arbetsdokument. Arbetsdokument kan t.ex. innehålla skriftliga kommentarer eller frågor från medlemsstaterna om lagförslag eller *icke-officiella* [50] dokument om olika ämnen med anknytning till ett visst lagförslag.

Arbetsdokument förtecknas inte automatiskt i det offentliga registret så snart de utarbetats. Istället offentliggör rådets generalsekretariat en gång i kvartalet, och för varje arbetsgrupp, en *standardhandling* i det offentliga registret som innehåller en förteckning över de arbetsdokument som generalsekretariatet har tillhandahållit en viss arbetsgrupp under den relevanta tidsperioden. Arbetsdokumenten har alltså ingen egen post i det offentliga registret över handlingar och inte heller någon interinstitutionell kod som kopplar dem till ett visst lagstiftningsärende.

Ombudsmannen granskade även hur man ska göra för att hitta handlingar och uppgifter som rör utkast till lagstiftning i rådets offentliga register.

När det gäller lagstiftningsförslag kan registret innehålla hundratals handlingar utspridda över olika avdelningar på webbplatsen. För att få en fullständig bild av all dokumentation som rådet offentliggjort med anknytning till en viss rättsakt – från kommissionens förslag till dess att rådet antar det – måste man göra fyra olika sökningar i registret för de förberedande organens förhandlingar [51] och två sökningar i andra avdelningar på webbplatsen för att hitta diskussionerna på rådsnivå [52] .

Den mest fullständiga sökningen i registret som i nuläget går att utföra baseras på en lagstiftningsakts interinstitutionella kod. Ombudsmannens granskning visade att i en sådan sökning framkommer inte alltid alla viktiga handlingar med anknytning till ett utkast till lagstiftningsakt, såsom bidrag från rådets rättstjänst.

Idag visas dokumentationen på ett sätt som gör det svårt att kronologiskt följa alla steg i en förhandling. I flera bidrag till ombudsmannens offentliga samråd konstaterade man att det var svårt att fastställa vilken roll, status och plats de olika handlingarna hade i den övergripande lagstiftningsprocessen. Under granskningen framkom det också att det var svårt att identifiera handlingar i registret utifrån deras namn. Överlag krävs det att man redan har mycket god kännedom i rådets funktionssätt för att det ska gå att hitta ett specifikt dokument.

[1] Europaparlamentets beslut av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (94/262/EKSG, EG, Euratom) EGT 1994 L 113, s. 15.

[2] Enligt det ordinarie lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 294 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

[3] De ständiga representanternas kommitté består av de 28 medlemsstaternas ständiga representanter (Coreper II) eller ställföreträdande ständiga representanter (Coreper I).

[4] Förteckningen över förberedande organ finns på följande adress: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Länk]

[5] Artikel 1 och 10.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

[6] Artikel 15.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

[7] Artikel 12.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, EGT 2001 L 145, s. 43 (förordning 1049/2001). Enligt denna artikel är lagstiftningshandlingar sådana ”handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna”.

[8] Skäl 6 i förordning 1049/2001. Läs mer om principen om största möjliga tillgång för allmänheten i förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG

2008, ECLI:EU:C:2008:374, punkt 34, mål C-280/11 P, Rådet mot Access Info Europe, REU 2013, ECLI:EU:C:2013:671, punkt 27 samt mål T-540/15, De Capitani mot parlamentet, REU 2018, ECLI:EU:T:2018:167, punkt 80.

[9] Artikel 4 i förordning 1049/2001.

[10] Enligt domstolen måste de intressen som skyddas genom artikel 4 i förordning 1049/2001 balanseras mot allmänhetens intresse, vilket är *särskilt relevant [...] när rådet [...] handlar i egenskap av lagstiftare* , mål C-280/11 P, Rådet mot Access Info Europe, REU 2013, ECLI:EU:C:2013:671, punkt 33 samt mål T-540/15, De Capitani mot parlamentet, REU 2018, ECLI:EU:T:2018:167, punkt 79.

[11] Enligt det ordinarie lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 294 i EUF-fördraget.

[12] Ombudsmannens skrivelse som inleder undersökningen finns på följande adress: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark [Länk]

[13] Rådets svar finns på följande adress: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark [Länk]

[14] Ombudsmannen tog emot 22 bidrag till det offentliga samrådet, vilka finns på följande adress: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark [Länk]

[15] Ombudsmannens granskningsrapport finns på följande adress: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark [Länk]

[16] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

[17] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/344 av den 9 mars 2016 om inrättande av ett europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete.

[18] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

[19] Rekommendationen finns på följande adress: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark [Länk]

[20] Artikel 228 i EUF-fördraget.

[21] Europaparlamentets beslut om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning, artikel 3.6.

[22] Dessa införlivas i handlingarna från mötena och registreras i it-systemet.

[23] Se förslaget till avgörande av generaladvokat Pedro Cruz Villalón i mål C-280/11 P, Rådet mot Access Info Europe, REU 2013, ECLI:EU:C:2013:671, punkt 61.

[24] Mål C-280/11 P, Rådet mot Access Info Europe, REU 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*) (Utvärdering av konsekvenserna av domstolens dom i mål C-280/11 P, Rådet mot Access Info Europe), 8863/16, 18.5.2016, s. 3.

[26] Artikel 11.4 b, bilaga II, rådets arbetsordning.

[27] Artikel 11.6, bilaga II, rådets arbetsordning.

[28] Se även tribunalens dom i mål T-233/09, Access Info Europe mot Europeiska unionens råd, REU 2011, ECLI:EU:T:2011:105, punkt 69.

[29] Mål C-280/11 P, Rådet mot Access Info Europe, REU 2013, ECLI:EU:C:2013:671, punkt 40.

[30] 2016 kommenterade det då nederländska rådsordförandeskapet att rådets arbetsordning, i synnerhet artikel 11 i bilaga II om allmänhetens tillgång till rådets handlingar inte helt stämmer överens med rådande rättspraxis. Ordförandeskapet ansåg att även om rådet i praktiken tycks efterleva domen i Access Info-målet måste de genomförandebestämmelser som fastställs i artikel 11 i bilaga II i arbetsordningen till EU-domstolens anpassas till senaste rättspraxis. Se rådets generalsekretariat, arbetsgruppen för information den 19 maj 2016, 9536/16, 26.5.2016, s. 3.

[31] Ingående information om rådets offentliga register över handlingar finns i bilaga 2.

[32] Rådet har under avdelningen Politikområden på sin webbplats skapat särskilda webbsidor för viktiga lagstiftningspaket, men på dessa sidor finns endast resultatet av rådets – och ibland Corepers – överläggningar. För att få en sammanfattning av diskussionerna i de förberedande organen måste man söka efter den senaste lägesrapporten i det offentliga registret.

[33] De bestämmelser som har betydelse för hanteringen av LIMITE-handlingar är rådets arbetsordning och de interna riktlinjerna *Hanteringen av rådets interna handlingar* , dokument nr 11336/11.

[34] Artikel 4.1–3 i förordning 1049/2001.

[35] Det främsta undantaget är sådana handlingar som måste göras direkt tillgängliga i enlighet med rådets arbetsordning, se artikel 11.3 och 11.5 i bilaga II, rådets arbetsordning.

[36] Artikel 11.4, bilaga II, rådets arbetsordning.

[37] Principen om största möjliga tillgång för allmänheten har slagits fast i EU:s rättspraxis, i förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, ECLI:EU:C:2008:374, punkt 34 samt mål C-280/11 P, Rådet mot Access Info Europe, REU 2013, ECLI:EU:C:2013:671, punkt 27.

[38] I dokumentet Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens [Länk] (Att öppna upp stängda dörrar: hur medborgarna ska kunna få mer insyn i EU), som den nederländska delegationen lämnade in till konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor och som Tweede Kamer (nederländska andra kammaren) lämnade in som ett bidrag till ombudsmannens offentliga samråd, gör man gällande att rådets hantering av dokument bryter mot unionsrätten och domstolens domslut.

[39] Rådets generalsekretariat, *Issuing and release of LIMITE documents* (Att utfärda och lämna ut LIMITE-märkta handlingar), 5109/1/17 REV 1, 2017, s. 3. Avdelningarna vid rådets generalsekretariat uppmuntras att se över vilka handlingar som har en LIMITE-märkning när denna inte längre är berättigad.

[40] När det gäller EU:s dataskyddsförordning tog det t.ex. fem år efter att kommissionen lagt fram sitt förslag.

[41] https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbtj89ausrl.pdf [Länk]

[42] I enlighet med artikel 4 i förordning 1049/2001.

[43] Rådets lagstiftningshandlingar kan t.ex. vara mötesdagordningar, tillhörande dokument, betänkanden och rapporter, resultat av mötesförhandlingar, sammanfattningar av diskussioner, kompromisstexter, anmärkningar m.m.

[44] Corepers dagordningar offentliggörs före mötena och sammanfattningarna offentliggörs vanligtvis en kort tid efter mötena.

[45] Arbetsgruppen för sociala frågor.

[46] Arbetsgruppen för informationsutbyte och uppgiftsskydd.

[47] Arbetsgruppen för telekommunikation och informationssamhället.

[48] I en bilaga till sitt svar bifogade rådet de allmänna slutsatserna av en utvärdering som dess generalsekretariat genomförde under det första halvåret 2015 avseende utarbetandet av handlingar med anknytning till rådets lagstiftande verksamhet. Undersökningen bekräftade att praxis för utarbetandet av och formaten på de handlingar som delegationerna får under förhandlingarna verkligen varierar mellan rådets olika avdelningar.

[49] T.ex. *document de séance* (DS), mötesdokument (MD), arbetsdokument (WK) eller dokument *sans numéro* (SN), se rådets generalsekretariat, *Understanding the Council's open data datasets* (Förklaring till rådets dataset med öppna data), 2016, s. 14 och 16.

[50] Ett icke-officiellt dokument är ett informellt dokument som läggs fram under förhandlingar för att det ska gå att komma fram till en överenskommelse om tvistefrågor, utan att upphovsmannen (som kan vara kommissionen, rådsordförandeskapet eller enskilda medlemsstater) nödvändigtvis tar någon ställning.

[51] Utifrån interinstitutionell kod för förteckningen över förberedande handlingar, utifrån vilka arbetsgrupper/utskott som deltog i diskussionerna, utifrån datum i avdelningarna Dagordningar och Sammanfattningar från möten i Coreper [Länk] för diskussionerna i Coreper samt utifrån dokumentnummer för vissa tillhörande dokument som inte har något interinstitutionellt ärendenummer (t.ex. kommissionens meddelanden).

[52] Under webbplatsens avdelning möten för protokoll från rådets möten och andra handlingar såsom dagordningar, bakgrundsinformation och protokoll samt under webbplatsens avdelning Press för direktsändningar från rådets offentliga sessioner.