



Europaudvalget

EU-konsulenten

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 20. marts 2018

Kontaktpersoner:
Lauge Lukas Bisted Pedersen
Morten Knudsen (3695)

Åbenhed i Rådet

Manglende åbenhed i Coreper og Rådets arbejdsgrupper bliver kritiseret af EU's Ombudsmand i en ny rapport. Hun opfordrer bl.a. Rådet til at blive bedre til at stille medlemsstaternes holdninger til EU-lovforslag til rådighed for offentligheden. Det samme mener 26 kamre i nationale parlamenter, herunder Folketinget. Det bliver spændende at se, om kritikken kan genoplive de strandede forhandlinger om nye aktindsigtsregler, som Kommissionen foreslog allerede i 2008.

Åbenhed eller plads til forhandling?

Hvor skal snittet lægges mellem offentlighedens mulighed for at følge med i, hvordan der bliver lavet lovgivning i EU og medlemsstaternes rum til at forhandle fleksibelt med hinanden i Rådet?

I Rådet er der i dag mulighed for at følge med i forhandlingerne om lovgivning. Man kan overvære ministrenes rådsmøder, når de diskuterer lovgivning. Dokumenter, der indgår i ministrenes diskussioner om lovgivning, skal være offentlige. Alt i alt er omkring to tredjedele af de mere end 20.000 dokumenter, som Rådet hvert år tilføjer til sit dokumentregister, offentlige.

Alligevel mener bl.a. EU's Ombudsmand, at der er plads til forbedringer. Der er nemlig ikke samme åbenhed i Rådets forberedende udvalg, Coreper og de mere end 150 rådsarbejdsgrupper, som i Ministerrådet, selv om de forberedende udvalg spiller en helt central rolle i Rådets forhandlinger om EU-lovgivningen. Ifølge Ombudsmanden er der f.eks. ikke tilstrækkelig adgang til, hvilke holdninger medlemsstaterne indtager i Coreper og Rådets arbejdsgrupper. Det er et problem, fordi det fratager borgerne muligheden for at deltage i Unionens demokratiske liv og kigge lovgiverne efter i kortene.¹

Grundlaget for Ombudsmandens undersøgelse er navnlig EU's aktindsigtsforordning, som fastslår, at lovgivningsdokumenter i videst muligt omfang skal gøres direkte tilgængelige for offentligheden.²

Der er dog undtagelsesmuligheder i aktindsigtsforordningen. De omfatter rådsdokumenter, som er udarbejdet til intern brug, *indtil Rådet har truffet afgørelse*, og dokumenter som indeholder meningstilkendegivelser til intern brug - både under og *efter* vedtagelsen, hvis dokumenternes udbredelse vil være til alvorlig skade for beslutningsprocessen. I begge tilfælde skal Rådet dog afveje, om dokumenterne skal offentliggøres af hensyn til en mere tungtvejende offentlig interesse.³

Åbenhed i Rådet - Ombudsmandens anbefalinger

EU's ombudsmand har undersøgt Rådets håndtering af dokumenter i Coreper og rådsarbejdsgrupperne. Hun mener ikke, at Rådet lever op til EU's juridiske krav om i videst muligt omfang at give offentligheden adgang til lovgivningsmæssige dokumenter. Hun mener heller ikke, at Rådet på en systematisk måde registrerer medlemsstaternes holdninger i referaterne fra møder i Coreper og rådsarbejdsgrupperne. Ifølge hende er der tale om fejladministration.

"It is almost impossible for citizens to follow the legislative discussions in the Council between national government representatives. This 'behind-closed-doors' approach risks alienating citizens and feeding negative sentiment," - Emily O'Reilly, EU's ombudsmand.

Ombudsmanden har gennemgået Rådets dokumenter fra behandlingen af tre lovforslag stillet Rådet 14 spørgsmål og afholdt en offentlig høring.

¹ Med Lissabontraktatens artikel 10 (TEU) fik borgerne i EU en ret til deltagelse i Unionens demokratiske liv.

² Forordning 1049/2001, betragtning 6.

³ Forordning 1049, art. 4, stk. 3.

Ombudsmanden fremsætter tre anbefalinger.⁴ Rådet bør:

- Føre systematisk referat over medlemsstaternes positioner i Rådets forberedende udvalg.
- Udvikle klare og offentligt tilgængelige kriterier for, hvilke dokumenter der er interne (LIMITE-dokumenter).
- Systematisk gennemgå, hvilke interne dokumenter der kan offentliggøres, inden trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet begynder.

De tre anbefalinger uddybes nedenfor. Anbefalingerne skal sikre offentligheden den videst mulige adgang til lovgivningsmæssige dokumenter i Coreper og rådsarbejdsgrupperne.

Referat af medlemsstaternes positioner

I Coreper og rådsarbejdsgrupperne er der forskellig praksis for, om medlemsstaternes positioner bliver systematisk noteret i referaterne fra møderne. I nogle tilfælde henvises der f.eks. til uidentificerede delegationer. Der er også forskellig praksis for, i hvilket omfang rådsarbejdsgrupperne tager referat fra møderne.

Ombudsmanden anbefaler derfor, at Rådet systematisk noterer medlemsstaternes holdninger i referaterne. Hun mener, at den nuværende praksis er et problem for offentligheden og nationale parlamenters mulighed for at kontrollere deres regeringer. Hun ser det som en central del af en demokratisk beslutningsproces, at regeringer kan ændre deres position for at indgå kompromisser – og forklare det til offentligheden.

Rådet mener dog ikke, at det har en juridisk forpligtelse til at udarbejde dokumenter, der identificerer medlemsstaternes positioner i Coreper og rådsarbejdsgrupperne. Praksis i Rådet er, at holdninger bliver registreret, hvis det vurderes at være "passende". Denne vurdering afhænger bl.a. af, om det er en politisk følsom sag og af praksis på et givent område.

Efter en EU-dom fra 2013⁵ har Rådet dog besluttet, at referater, der indeholder medlemsstats positioner, bliver offentliggjort efter aktindsigtsansøgninger, undtagen i "behørigt begrundede undtagelsestilfælde". Tidligere blev medlemsstaternes navn slettet.

⁴ I ombudsmandens [rapport](#) fremsætter hun også seks forslag til forbedringer inden for de samme emner.

⁵ Access Info-dommen (C-280/11)

Interne rådsdokumenter (LIMITE-dokumenter)

For at sikre offentligheden den videst mulige adgang til lovgivningsmæssige dokumenter i Coreper og rådsarbejdsgrupperne anbefaler Ombudsmanden, at dokumenter i udgangspunktet bør offentliggøres og kun bør være interne, hvis de faktisk er undtaget fra aktindsigt ifølge EU's aktindsigtsregler.⁶

I Coreper og rådsarbejdsgrupperne distribueres flertallet af dokumenter, der vedrører lovgivning internt, når de udgives. Det betyder, at de ikke er direkte tilgængelige for offentligheden på Rådets hjemmeside.⁷

Rådet har forklaret Ombudsmanden, at dokumenter distribueres internt efter en *prima facie*-vurdering af, om der umiddelbart er risiko for, at offentliggørelse vil skade beskyttelsen af offentlighedens interesser, for så vidt angår de hensyn, som fremgår af EU's aktindsigtsforordning.

I Ombudsmandens gennemgang af tre retsakter blev dokumenter generelt og systematisk markeret interne af Rådets generalsekretariat. Ifølge hende peger det på, at udgangspunktet for Rådet er, at lovgivningsdokumenter distribueres internt. Rådets forretningsorden lægger ligeledes op til, at dokumenter kun offentliggøres, hvis de klart ikke er undtaget fra aktindsigt.

Frigivelse af interne dokumenter

Ombudsmanden anbefaler, at Rådet gennemgår, hvilke dokumenter der bør være interne inden trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet, hvor Rådets holdning er vedtaget. Hun anbefaler Rådet at vedtage nye forretningsgange om dette inden for 2 år.

Ofte bliver interne dokumenter offentliggjort efter anmodning om det. I 2016 blev 69 pct. af de interne dokumenter frigivet efter ansøgninger om aktindsigt (i 2015 var tallet 84 pct.).

Interne dokumenter bliver frigivet, hvis der ikke er grundlag for at undtage dokumentet fra aktindsigt. Det kan skyldes, at grundlaget for at undtage dokumentet har ændret sig, eller at dokumentet kunne have været frigivet direkte ved distributionen.

Figur 1: Offentlige og interne dokumenter tilføjet til Rådets register i 2016

| | Offentlige | Interne | Heraf frigivet efter aktindsigt |
|-----------------------|------------|---------|---------------------------------|
| Lovgivningsdokumenter | 1.955 | 2.545 | 1.748 |

Kilde: Rådets femtende årsrapport om aktindsigt

⁶ Forordning 1049/2001, artikel 4.

⁷ Folketinget har adgang til Rådets interne dokumenter.

I løbet af lovgivningsprocessen sker offentliggørelsen som regel efter anmodninger om det. Det er også muligt for Rådets tjenestegrene selv at tage initiativ til at frigive interne dokumenter, men det sker kun en gang imellem. Rådet arbejder dog på at gøre det teknisk lettere at frigive dokumenter.

Efter en retsakt er endeligt vedtaget, gennemgår Rådet systematisk, hvilke interne dokumenter der kan offentliggøres. Det hænger sammen med, at der er skrappere krav for at undtage offentlig adgang til dokumenter, når en retsakt er vedtaget.

Hvad sker der nu?

Ombudsmanden har bedt Rådet om at svare på hendes undersøgelse om adgang til Rådets dokumenter inden den 9. maj 2018.

Det bliver spændende at se, om kritikken fra Ombudsmanden kan være med til at forbedre offentlighedens adgang til Rådets lovgivningsdokumenter i Co-reper og arbejdsgrupperne, og om den kan genoplive forhandlingerne om nye aktindsigtsregler. Kommissionen fremlagde forslag til dette i 2008 og 2011, men siden 2013 har forslaget ligget dødt i Rådet.⁸

Danske positioner

Folketinget er sammen med en lang række nationale parlamenter medunderskriver af et brev med en række konkrete forslag til, hvordan man kan forbedre åbenheden i forbindelse med lovgivningsarbejdet i Rådet.

I brevet opfordrer parlamenterne Rådet til følgende:

- Lovgivningsdokumenter bør systematisk offentliggøres uden forsinkelse.
- Rådet bør vedtage mere specifikke og detaljerede referater fra drøftelser af lovgivning.
- Uformelle rådssamlinger (som EU-27 og eurogruppen) bør som minimum anvende forordningen om aktindsigt.
- Forhandlingerne om aktindsigtsforordningen bør genåbnes, så forordningen kan tilpasses Lissabontraktatens udvidede krav.

Den danske regering skriver i et svar på et §20-spørgsmål, at regeringen har noteret sig Ombudsmandens anbefalinger og er ved at se på dem sammen med de andre medlemsstater i Rådet.⁹

I april 2015 var den daværende danske regering desuden medunderskriver på et non-paper, hvor Danmark, Estland, Finland, Holland, Slovenien og Sverige

⁸ KOM (2008) 229 og KOM (2011) 0137

⁹ S 588 - 2017-18

opfordrer til at forbedre åbenheden i EU. Landene foreslår bl.a., at Rådet får et sammenhængende system, som klart fastslår, hvordan og hvornår et dokument skal betegnes LIMITE.¹⁰

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen, ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.

¹⁰ <http://www.statewatch.org/news/2015/jun/eu-non-paper-eu-transparency.pdf>