

Særlig beretning fra Den Europæiske Ombudsmand til Europa-Parlamentet efter forslag til henstilling til Rådet for Den Europæiske Union i klage 2395/2003/GG

Særlig beretning

Sag 2395/2003/GG - Indledt den 18/12/2003 - Henstilling om 09/11/2004 - Særlig beretning af 18/12/2003 - Afgørelse af 17/10/2005

(i overensstemmelse med artikel 3, stk. 7, i Den Europæiske Ombudsmands statut [1])

Sammendrag

Denne særlige beretning vedrører spørgsmålet, om Rådets samlinger skal være offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed. Ombudsmandens undersøgelse af dette spørgsmål er foranlediget af en klage indgivet i december 2003. På nuværende tidspunkt er den grad, hvori Rådets samlinger er offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed, begrænset af Rådets egen interne forretningsorden. For at alle sådanne samlinger kan gøres tilgængelige for offentligheden er det derfor kun nødvendigt, at Rådet ændrer sin forretningsorden. Efter Ombudsmandens opfattelse udgør Rådets undladelse af at gøre dette et tilfælde af fejl eller forsømmelser. Dette resultat er baseret på følgende betragtninger: a) i artikel 1, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes der et generelt princip om, at Rådet og Fællesskabets øvrige institutioner og organer skal træffe beslutninger "så åbent som muligt", og b) Rådet har ikke givet gyldige grunde til, hvorfor det ikke skulle være muligt for det at ændre sin forretningsorden med henblik på at gøre de pågældende samlinger tilgængelige for offentligheden.

Rådet var af den opfattelse, at artikel 1, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union kun henviste til, at det *fremtidige* EU skulle være så åbent som muligt, men at dette endnu ikke var muligt på det tidspunkt, hvor EU-traktaten blev udarbejdet. Med hensyn til processen mod at nå dette mål spiller tidsfaktoren imidlertid en vigtig rolle. Derfor kan analysen efter ombudsmandens opfattelse ikke begrænses til de bestemmelser, der blev indført ved Amsterdam-traktaten, men skal tage hensyn til den efterfølgende udvikling. I denne sammenhæng er det vigtigt at bemærke, at Rådet i den nye forretningsorden, der blev vedtaget i 2000, selv indførte bestemmelser, som fastsatte en større åbenhed i forbindelse med dets



samlinger, når det optræder som lovgiver. Efter ombudsmandens opfattelse gjorde Rådet det således klart, at der skulle og kunne tages skridt til at øge gennemsigtigheden i Rådets lovgivningsaktiviteter. Vedtagelsen af den nye forretningsorden i 2000 bekræfter også, at det var og er muligt at gøre dette inden for rammerne af den gældende fællesskabsret.

Klagerne i den foreliggende sag henviste til en bestemmelse i traktaten om en forfatning for Europa, hvorefter Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter (traktatens artikel 50, stk. 2). For at undgå enhver tvivl skal det bemærkes, at ombudsmandens særlige beretning er baseret på de eksisterende traktater og den gældende fællesskabsret og ikke på traktaten om en forfatning for Europa.

Klagen

Klagernes klage

I december 2003 indgav klagerne, et medlem af Europa-Parlamentet for CDU ("Christlich Demokratische Union Deutschlands"), et tysk politisk parti, og en repræsentant for samme partis ungdomsgruppe, en klage til ombudsmanden over, at Rådets samlinger, når det optræder som lovgivende myndighed, kun er tilgængelige for offentligheden i det omfang, der fremgår af artikel 8 og 9 i Rådets forretningsorden af 22. juli 2002 [2] (EFT 2002 L 230, s. 7).

Klagernes henvendelser til Rådet

Den 18. september 2003 sendte klagerne et åbent brev til Rådet om dette spørgsmål.

Den 19. november 2003 besvarede Javier Solana, Rådets generalsekretær, klagerens åbne brev på vegne af Rådet. Javier Solana påpegede, at artikel 8 i Rådets forretningsorden afspejlede det kompromis, man var nået frem til på Det Europæiske Råd i Sevilla. Han tilføjede, at Rådets forhandlinger forud for en afstemning om retsakter allerede var offentlige og blev gjort tilgængelige for den berørte offentlighed i form af audiovisuel transmission. Javier Solana bemærkede, at det samme gjorde sig gældende med hensyn til Kommissionens fremlæggelse af sine vigtigste lovgivningsforslag og den efterfølgende debat i Rådet. Efter Javier Solanas opfattelse var en betydelig del af Rådets lovgivningsaktiviteter således i praksis allerede offentlige. Desuden var der adgang til næsten alle dokumenter i forbindelse med Rådets lovgivningsaktiviteter på grundlag af forordning nr. 1049/2001. Javier Solana tilføjede, at spørgsmålet om at gøre Rådets forhandlinger tilgængelige for offentligheden var (som det fremgik af konventets forhandlinger) et anliggende, der blev mødt med den mest vidtgående støtte, og at klagerne forslag derfor burde drøftes igen som led i forberedelsen af gennemførelsen af den nye traktat om en forfatning for Europa.

Klagernes argumenter

I klagen til ombudsmanden fremførte klagerne følgende argumenter:



Klagerne påpegede, at Rådet sammen med Europa-Parlamentet var Den Europæiske Unions lovgivende organ. De gjorde gældende, at Rådets beslutninger påvirkede de europæiske borgeres liv. Trods denne centrale betydning var Rådets samlinger kun undtagelsesvis og i begrænset omfang offentlige.

Klagerne bemærkede, at artikel 49, stk. 2, i udkastet til traktat om en forfatning for Europa, som var blevet udarbejdet af konventet i 2003, havde følgende ordlyd:

"Europa-Parlamentets møder er offentlige, og det gælder også Ministerrådets samlinger, når det behandler og vedtager lovgivningsforslag."

Efter klagerne opfattelse talte en lang række juridiske og politiske grunde for allerede nu at gøre det muligt, at Rådets samlinger blev offentlige.

Klagerne påpegede, at det med den nye forfatnings ikrafttræden under alle omstændigheder ville blive praksis, at Rådets samlinger er offentlige, når det optræder som lovgiver. De gjorde gældende, at der på grundlag af det resultat, der var opnået på konventet, og reaktionerne på europæisk og nationalt plan ikke herskede tvivl om, at der i Europa var opstået den overbevisning, at Rådets samlinger burde være offentlige, eftersom dette ville styrke borgernes tillid til de beslutninger, der træffes i Bruxelles.

De gjorde endvidere gældende, at Rådets nuværende praksis ikke var i overensstemmelse med målet i artikel 1, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU"), hvorefter beslutningerne "træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt". Ifølge klagerne skulle gennemsigtighed i EU's aktiviteter på nuværende tidspunkt betragtes som et almindeligt retsprincip, der burde afspejles fuldt ud i Rådets forretningsorden.

Klagerne gjorde desuden gældende, at offentlighedens udelukkelse ikke tjente højere mål. Ifølge klagerne beskyttede offentlighedens udelukkelse kun regeringerne i medlemsstaterne mod en nøje overvågning fra den europæiske offentlighed, og dette havde kun negative følger for den europæiske integration og for borgerne.

Ifølge klagerne burde Rådets forretningsorden derfor ændres, således at den foreskriver, at Rådets samlinger altid er offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed.

Undersøgelsen

Rådets udtalelse

Ombudsmanden videresendte klagen til Rådet til udtalelse.



I sin udtalelse fremsatte Rådet følgende bemærkninger:

Det åbenhedsprincip, der bl.a. er fastsat i TEU's artikel 1, stk. 2, var af stor betydning. Denne bestemmelse var imidlertid holdt i generelle vendinger, som i højere grad var udtryk for et mål end en absolut regel. Ordlyden af denne bestemmelse havde karakter af en programmerklæring, som det klart fremgik af passagen "udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union".

Rådets nuværende praksis med hensyn til offentligheden af sine samlinger var i overensstemmelse med forretningsordenen. Klagerne syntes at hævde, at forretningsordenen selv udgjorde et tilfælde af fejl eller forsømmelser. Fastsættelsen af forretningsordenen (som havde hjemmel i EF-traktatens artikel 207, stk. 3,) var et politisk og institutionelt anliggende. Forretningsordenens artikel 8 og 9 var blevet ændret på grundlag af et kompromis mellem medlemsstaterne på Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002.

I henhold til udkastet til traktat om en forfatning for Europa er Rådets samlinger offentlige, når det behandler og vedtager lovgivningsforslag. Alene den omstændighed, at en sådan bestemmelse var blevet indføjet i forfatningen (eller udkastet hertil) bekræftede, at der ikke var tale om fejl eller forsømmelser eller om administrativ praksis, men om et juridisk og politisk spørgsmål uden for ombudsmandens mandat.

Rådet henviste endvidere til de eksisterende foranstaltninger med henblik på at informere offentligheden om Rådets lovgivningsaktiviteter, herunder muligheden for aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001.

På baggrund af ovenstående var Rådet af den opfattelse, at der ikke havde været tale om fejl eller forsømmelser, og at den problemstilling, som klagerne havde rejst, lå uden for ombudsmandens mandat.

Klagersnes bemærkninger

I deres bemærkninger fastholdt klagerne klagen. De anførte, at den omstændighed, at TEU's artikel 1, stk. 2, udgjorde et generelt formuleret mål og ikke en absolut regel, ikke var til hinder for deres krav om, at Rådets samlinger skulle være offentlige. Klagerne gjorde gældende, at forpligtelsen til at fremme dette princip i praksis derimod fulgte af denne bestemmelses karakter af programmerklæring og målet om, at beslutningerne skulle træffes så åbent "som muligt". For et lovgivende organ som Rådet var offentligheden af samlingerne den klassiske form for åbenhed i beslutningstagningen, som den blev praktiseret af de lovgivende organer i alle EU-medlemsstater.

Beføjelsen til at organisere sine interne anliggender fritog ikke Rådet for forpligtelsen til at respektere og fremme EU's principper. Forretningsordenens faktiske udformning og gennemførelsen af den kunne derfor kolidere med højere prioriterede principper og således udgøre et tilfælde af fejl eller forsømmelser.



Ifølge klagerne udgjorde færdiggørelsen af arbejdet i forbindelse med udkastet til traktat om en forfatning for Europa en i kvalitativ henseende ny udvikling med hensyn til princippet om offentligheden af Rådets samlinger, når det optræder som lovgiver. Senest på det tidspunkt, hvor forfatningen vedtages af medlemsstaternes stats- og regeringschefer, vil dette princip blive et almindeligt retsprincip.

Yderligere undersøgelser

Efter en nøje gennemgang af Rådets udtalelse og klagernes bemærkninger fremgik det, at det var nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser.

Anmodning om yderligere oplysninger

Ombudsmanden skrev derfor til Rådet i slutningen af juni 2004. I denne skrivelse bemærkede ombudsmanden, at artikel 49, stk. 2, i udkastet til traktat om en forfatning for Europa også var blevet indføjet i den traktat om en forfatning for Europa, der få dage forinden var vedtaget af Det Europæiske Råd i Bruxelles. Ombudsmanden påpegede, at selv om denne traktat endnu ikke var blevet ratificeret af medlemsstaterne, var den blevet godkendt af alle medlemsstater. Han bemærkede endvidere, at Rådets forretningsorden blev fastsat af Rådet, dvs. af repræsentanterne for medlemsstaterne.

I lyset af ovenstående anmodede ombudsmanden Rådet om at informere ham om, hvilke eventuelle hindringer der efter Rådets opfattelse var for at gennemføre den ændring af forretningsordenen, som klagerne havde anmodet om, nu hvor traktaten om en forfatning for Europa, herunder den ovennævnte bestemmelse, var blevet godkendt af medlemsstaterne.

Rådets svar

I sit svar understregede Rådet igen den betydning, det tillagde spørgsmålet om gennemsigtighed. Rådet bemærkede, at traktaten om en forfatning for Europa stadig skulle ratificeres af medlemsstaterne. Det tilføjede, at alene den omstændighed, at den pågældende bestemmelse var blevet indføjet i forfatningstraktatens del I, viste, at der i forbindelse med den problemstilling, som klagerne havde rejst, var tale om et politisk og forfatningsmæssigt spørgsmål og ikke om fejl eller forsømmelser.

Afslutningsvis gentog Rådet sin holdning, at der ikke var tale om fejl eller forsømmelser, da det havde handlet i fuld overensstemmelse med de gældende relevante bestemmelser.

Klagernes bemærkninger

Klagerne fremsendte ingen yderligere bemærkninger.



Ombudsmandens forslag til henstilling

Forslaget til henstilling

Den 9. november 2004 fremsatte ombudsmanden følgende forslag til henstilling over for Rådet i overensstemmelse med artikel 3, stk. 6, i Den Europæiske Ombudsmands statut:

"Rådet for Den Europæiske Union bør tage sin afvisning af at lade sine samlinger være offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed, op til fornyet overvejelse."

Den Europæiske Ombudsmand begrundede forslaget til henstilling på følgende måde:

1 Ombudsmandens mandat

1.1 I henhold til EF-traktatens artikel 195 har ombudsmanden til opgave at undersøge tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner og organer. Traktaten indeholder ingen definition af udtrykket 'fejl eller forsømmelser'. I årsberetningen for 1997 [3] og på grundlag af en anmodning fra Europa-Parlamentet om en præcisering fastlagde ombudsmanden følgende definition: "Der foreligger fejl eller forsømmelser, når en offentlig myndighed ikke handler i overensstemmelse med en bindende regel eller et bindende princip." Denne definition blev efterfølgende hilst velkommen af Europa-Parlamentet [4].

1.2 På grundlag af ovenstående fandt ombudsmanden, at den omstændighed, at Rådets nuværende praksis var i overensstemmelse med den gældende forretningsorden, som Rådet selv havde fastsat, ikke betød, at der ikke kunne foreligge fejl eller forsømmelser. En foranstaltning, der vedtages af en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan, kan stadig udgøre et tilfælde af fejl eller forsømmelser, hvis den ikke er i overensstemmelse med et princip, der er bindende for institutionen eller organet.

1.3 Rådet syntes at gøre gældende, at det omfang, hvori de samlinger, det afholder som lovgivende myndighed, blev gjort tilgængelige for offentligheden, var en politisk beslutning, som lå uden for ombudsmandens mandat. Ombudsmanden var enig i, at fastsættelsen af Rådets forretningsorden på grundlag af EF-traktatens artikel 207, stk. 3, var et politisk og institutionelt anliggende, som Rådet selv skulle træffe beslutning om. Den foreliggende klage vedrørte imidlertid ikke den måde, hvorpå Rådet organiserede sine interne procedurer, men spørgsmålet om offentligheden kan udelukkes fra Rådets samlinger, når det optræder som lovgivende myndighed. Som klagerne med rette havde bemærket, fremgik det, at de lovgivende organers møder i alle EU-medlemsstaterne er offentlige. I henhold til TEU's artikel 1, stk. 2, træffes beslutningerne i EU "så åbent som muligt". Under disse omstændigheder fandt ombudsmanden, at Rådet ikke havde godtgjort, at spørgsmålet om offentlighedens adgang til



dets samlinger er et rent politisk spørgsmål, som derfor ikke skulle undersøges nærmere.

1.4 Rådet gjorde endvidere gældende, at alene den omstændighed, at en bestemmelse som artikel 49, stk. 2, var blevet indføjet i del I i udkastet til traktat om en forfatning for Europa, viste, at der i forbindelse med den problemstilling, som klagerne havde rejst, var tale om et politisk og forfatningsmæssigt spørgsmål og ikke et spørgsmål om fejl eller forsømmelser. Dette argument overbeviste ikke ombudsmanden. Det var af grundlæggende betydning, at borgerne var i stand til at holde sig orienteret om de lovgivende organers aktiviteter. Den bedste måde at opnå dette på var utvivlsomt at gøre debatterne i disse lovgivende organer tilgængelige for offentligheden. I betragtning af den betydning, som princippet om åbenhed har på dette område, var det ikke overraskende, at en bestemmelse herom blev indføjet først i udkastet til forfatningstraktat og efterfølgende i den traktat om en forfatning for Europa, der var blevet vedtaget af medlemsstaterne på Det Europæiske Råd i Bruxelles i juni 2004 [5] .

1.5 For at undgå en eventuel misforståelse fandt ombudsmanden det hensigtsmæssigt at tilføje, at den foreliggende klage ikke vedrørte Rådets lovgivningsaktiviteter som sådanne, men spørgsmålet om Rådets samlinger skulle være offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed.

1.6 På grundlag af ovenstående fandt ombudsmanden, at den problemstilling, der er rejst i den foreliggende klage, lå inden for det mandat, som er tillagt ham ved EF-traktatens artikel 195.

2 Manglende åbenhed i forbindelse med Rådets samlinger, når det optræder som lovgiver

2.1 Klagerne gjorde i det væsentlige gældende, at Rådets nuværende praksis med ikke at gøre alle de samlinger, det afholder som lovgivende myndighed, tilgængelige for offentligheden ikke var i overensstemmelse med målet i TEU's artikel 1, stk. 2, hvorefter beslutningerne i EU "træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt".

2.2 Rådet var enig i, at det åbenhedsprincip, der bl.a. er fastsat i TEU's artikel 1, stk. 2, var af stor betydning. Det anførte imidlertid, at denne bestemmelse var holdt i generelle vendinger, som i højere grad var udtryk for et mål end en absolut regel, og at ordlyden af denne bestemmelse havde karakter af en programerklæring. Rådet fandt derfor, at Rådets nuværende praksis således som fastlagt i forretningsordenens artikel 8 og 9 ikke udgjorde et tilfælde af fejl eller forsømmelser.

2.3 Ombudsmanden var enig i, at TEU's artikel 1, stk. 2, ikke indeholdt en præcis regel, men snarere et generelt princip. Det forholdt sig imidlertid fortsat således, at denne bestemmelse klart pålagde institutionerne og organerne at sørge for, at alle beslutninger på EU-plan træffes så åbent "som muligt". Ombudsmanden fandt derfor, at det skulle undersøges, om det vil være muligt at gøre alle Rådets samlinger tilgængelige for offentligheden, når det optræder som lovgivende myndighed, og om der i givet fald alligevel var gode grunde til ikke at gøre dette.



2.4 Ombudsmanden bemærkede, at Rådet selv havde understreget, at nogle af de samlinger, det afholder som lovgivende myndighed, allerede var tilgængelige for offentligheden i kraft af bestemmelserne i artikel 8 og 9 i Rådets forretningsorden. Denne forretningsorden fastsættes af Rådet selv, dvs. et organ, der består af en repræsentant for hver medlemsstat (EF-traktatens artikel 203). Ombudsmanden bemærkede, at EU-medlemsstaterne i oktober 2004 havde undertegnet traktaten om en forfatning for Europa, som indeholdt en udtrykkelig bestemmelse om, at Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter. Selv om denne traktat endnu ikke er blevet ratificeret af alle medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive forfatningskrav, fandt ombudsmanden, at alene den omstændighed, at repræsentanterne for medlemsstaterne havde været i stand til at opnå enighed om en sådan bestemmelse, syntes at vise, at det ville være muligt at gøre de pågældende samlinger i Rådet tilgængelige for offentligheden allerede nu. I betragtning af muligheden for, at han kunne have overset betragtninger, som kunne være vigtige i denne sammenhæng, anmodede ombudsmanden i juni 2004 Rådet skriftligt om at informere ham om, hvilke eventuelle hindringer der efter Rådets opfattelse var for at gennemføre den ændring af forretningsordenen, som klagerne havde anmodet om. I sit svar omtalte Rådet ikke sådanne hindringer. Ombudsmanden fandt derfor, at Rådet kunne beslutte at give offentligheden adgang til sine samlinger, når Rådet optræder som lovgivende myndighed, medmindre der var gode grunde til ikke at gøre dette.

2.5 Ombudsmanden gennemgik omhyggeligt Rådets argumenter. Rådet henviste imidlertid ikke til højere principper eller mål, som kunne berettige det til at afvise at lade sine samlinger være tilgængelige for offentligheden, når det optræder som lovgivende myndighed. Ombudsmanden bemærkede derimod, at Rådet havde understreget den store betydning, det tillagde spørgsmålet om gennemsigtighed. I sin skrivelse til klagerne af 19. november 2003 havde Rådets generalsekretær anerkendt, at spørgsmålet om at gøre Rådets lovgivningsmæssige forhandlinger tilgængelige for offentligheden var et anliggende, der blev mødt med den mest vidtgående støtte.

2.6 I sin udtalelse henviste Rådet til de eksisterende foranstaltninger for at informere offentligheden om Rådets lovgivningsaktiviteter, herunder muligheden for at opnå aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001. Ombudsmandsmanden fandt, at selv om disse foranstaltninger kunne være vigtige og prisværdige, var de ikke relevante for den foreliggende undersøgelse, som vedrørte adgang til Rådets samlinger og ikke oplysninger om disse samlinger.

3 Konklusion

I lyset af ovenstående konkluderede ombudsmanden, at Rådets afvisning af at lade sine samlinger være offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed, uden at give gode grunde til denne afvisning, udgjorde et tilfælde af fejl eller forsømmelser.

Rådets detaljerede udtalelse



Efter at have modtaget forslaget til henstilling og i overensstemmelse med artikel 3, stk. 6, i Den Europæiske Ombudsmands statut fremsendte Rådet en detaljeret udtalelse den 17. februar 2005.

I sin detaljerede udtalelse fremsatte Rådet følgende bemærkninger:

I henhold til artikel 2, stk. 1, i ombudsmandens statut indgik det i ombudsmandens kompetenceområde at påvise fejl og forsømmelser i forbindelse med "handling" foretaget af Fællesskabets institutioner og organer. Rådets forretningsorden var ikke i sig selv en "handling" foretaget af Rådet, men regulerede snarere den måde, hvorpå Rådet udøvede sine handlinger.

Rådet var ikke enig i ombudsmandens sondring mellem den måde, hvorpå Rådet organiserede sine interne procedurer, og den omstændighed, at offentligheden ikke fik adgang til alle Rådets samlinger, hvor der blev behandlet lovgivningsmæssige spørgsmål. Graden af offentlighed i forbindelse med Rådets samlinger var således et af de politiske valg, som Rådet traf, når det organiserede sine interne procedurer. Organiseringen af Rådets arbejde var af stor betydning for Rådets medlemmer. Den omstændighed, at de nuværende bestemmelser var opfølgningen på en politisk beslutning truffet af Det Europæiske Råd - det højeste politiske organ i EU - gjorde i sig selv klart, hvor politisk følsomt dette spørgsmål var.

Rådet var således fortsat af den opfattelse, at den foreliggende klage lå uden for ombudsmandens mandat.

TEU's artikel 1, stk. 2, fastsatte, at "[d]enne traktat udgør *en ny fase i processen hen imod* en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt" (fremhævelse tilføjet). Ombudsmandens argumentation syntes at være baseret på den ukorrekte antagelse, at de fremhævede ord var overflødige. Artikel 1, stk. 2, fandt ikke direkte anvendelse. Vigtigere var det imidlertid, at denne bestemmelse efter sin ordlyd havde karakter af programerklæring. Denne formulering tillod ikke i sig selv, at den retlige ramme, som Rådet handlede inden for, blev vurderet på grundlag af artikel 1, stk. 2; den henviste i bedste fald til, at det fremtidige EU skulle være så åbent som muligt, men at dette endnu ikke var muligt på det tidspunkt, hvor EU-traktaten blev udarbejdet.

TEU's artikel 3 fastsatte således, at "Unionen har en fælles institutionel ramme, som sikrer sammenhæng og kontinuitet i de foranstaltninger, der iværksættes for at nå målene, idet gældende fællesskabsret samtidig overholdes og udbygges."

EF-traktatens artikel 207, stk. 3, havde følgende ordlyd:

"Rådet fastsætter selv sin forretningsorden.

Med henblik på anvendelsen af artikel 255, stk. 3, udarbejder Rådet i forretningsordenen bestemmelser om, på hvilke betingelser offentligheden skal have aktindsigt i Rådets dokumenter. Med henblik på gennemførelsen af dette stykke fastlægger Rådet, i hvilke tilfælde



det skal anses for at optræde som lovgivende myndighed for at sikre større aktindsigt i disse tilfælde, samtidig med at beslutningsprocessen forbliver effektiv. Når Rådet optræder som lovgivende myndighed, skal afstemningsresultaterne og stemmeforklaringerne samt erklæringer til mødeprotokollen under alle omstændigheder offentliggøres."

TEU's artikel 1, stk. 2, havde ikke forrang frem for EF-traktatens artikel 207. Begge artikler var bestemmelser i den primære fællesskabsret. Eftersom artikel 1, stk. 2, ikke engang fastsatte et princip, der gælder for *gældende* ret, men anførte et snarere generelt langsigtet mål, kunne den derfor ikke på nogen måde være overordnet den udtrykkelige og klare formulering i artikel 207.

Endvidere stammede den nuværende ordlyd af både TEU's artikel 1, stk. 2, og EF-traktatens artikel 207, stk. 3, fra Amsterdam-traktaten, hvilket viste, at førstnævnte bestemmelse ikke afspejlede ideer af nyere dato end sidstnævnte bestemmelse. Artikel 207, stk. 3, gav snarere i praksis udtryk for - med hensyn til Rådets aktiviteter - i hvilken udstrækning det i artikel 1, stk. 2, beskrevne mål efter traktaternes ophavsmænds opfattelse kunne gennemføres.

Afslutningsvis erklærede Rådet, at det var overbevist om, at dets forretningsorden ikke udgjorde et tilfælde af fejl eller forsømmelser.

Klagernes bemærkninger

I deres bemærkninger fastholdt klagerne klagen og fremsatte følgende yderligere bemærkninger:

Det var korrekt, at både TEU's artikel 1, stk. 2, og EF-traktatens artikel 207, stk. 3, var bestemmelser i den primære fællesskabsret og således befandt sig på samme niveau med hensyn til normhierarkiet. TEU's artikel 1, stk. 2, havde derfor ikke forrang frem for EF-traktatens artikel 207, stk. 3.

Alligevel havde TEU's artikel 1, stk. 2, retsvirkninger for EU, da der var tale om et retligt bindende "princip" i EU. I forbindelse med enhver beslutning, der blev truffet af EU, skulle der således tages højde for, at beslutningerne skulle træffes "så åbent som muligt". Institutionernes forpligtelse til at tage hensyn til åbenhedsprincippet i deres beslutninger svarede til forpligtelsen til at tage de grundlæggende procedureregler op til fornyet overvejelse i lyset af TEU's artikel 1, stk. 2.

Den omstændighed, at det var anført i TEU's artikel 1, stk. 2, at denne traktat "udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt" var ikke i modstrid med denne opfattelse, da gennemførelsen udgjorde en proces, som allerede var indledt med Amsterdam-traktaten.

Ombudsmandens vurdering af Rådets detaljerede udtalelse



Ombudsmanden bemærker, at Rådet har indvendinger mod hans opfattelse af især to grunde. For det første er Rådet af den opfattelse, at den foreliggende klage ligger uden for ombudsmandens mandat. For det andet foreligger der ifølge Rådet overhovedet intet tilfælde af fejl eller forsømmelser.

Med hensyn til den *første* af disse indvendinger skal det bemærkes, at ombudsmanden i henhold til EF-traktatens artikel 195 har til opgave at undersøge tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner og organer, med undtagelse af Domstolens og Retten i Første Instans under udøvelsen af deres domstolsfunktioner. Den foreliggende klage vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Rådets samlinger skal være offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed. Ombudsmanden er af den opfattelse, at Rådets samlinger er "handling" foretaget af Rådet som omhandlet i EF-traktatens artikel 195. Endvidere finder ombudsmanden det vanskeligt at forstå, hvorfor Rådets fastsættelse af forretningsordenen ikke skulle betragtes som en "handling" foretaget af en fællesskabsinstitution.

Med hensyn til Rådets argument om, at den foreliggende klage vedrører et politisk valg, som ikke ligger inden for ombudsmandens kompetenceområde, skal det bemærkes, at denne klage ikke vedrører den måde, hvorpå Rådet organiserer sine interne procedurer, men spørgsmålet om, hvorvidt offentligheden kan udelukkes fra Rådets samlinger, når det optræder som lovgivende myndighed. Ombudsmanden bemærker, at Rådet gør gældende, at graden af offentlighed i forbindelse med dets samlinger hører til blandt de politiske valg, der skal træffes af Rådet. Efter ombudsmandens opfattelse, og som redegjort for nedenfor, er det vanskeligt at bringe denne holdning i overensstemmelse med TEU's artikel 1, stk. 2. Selv om EF-traktatens artikel 207 foreskriver, at Rådet selv fastsætter sin forretningsorden, foreskriver den ikke, at den grad, hvori Rådets samlinger, som det afholder som lovgivende myndighed, gøres tilgængelige for offentligheden, skal betragtes som et politisk valg og overlades til Rådets skøn. Uafhængigt af, hvilken virkning der skal tillægges TEU's artikel 1, stk. 2, skal det bemærkes, at beslutningerne i EU ifølge denne bestemmelse træffes så åbent "som muligt". Det fremgår ikke, at graden af åbenhed skal afhænge af den politiske vilje i de pågældende institutioner eller organer i EU. Ombudsmanden er derfor fortsat af den opfattelse, at den foreliggende klage ligger inden for hans kompetenceområde.

Med hensyn til det *materielle* spørgsmål henviser Rådet med rette opmærksomheden på den fulde ordlyd af TEU's artikel 1, stk. 2, hvorefter "[d]enne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt". Ombudsmanden er enig i, at denne bestemmelse forudsætter en proces hen imod en situation, hvor "beslutningerne træffes så åbent som muligt". Ombudsmanden kan imidlertid ikke tilslutte sig Rådets opfattelse af, at TEU's artikel 1, stk. 2, bør betragtes som en bestemmelse med karakter af programmerklæring uden retsvirkning.

Den pågældende bestemmelse i TEU's artikel 1, stk. 2, blev indført ved Amsterdam-traktaten, som blev undertegnet den 2. oktober 1997 og trådte i kraft i 1999. Som Rådet med rette



påpegede, stammer den nuværende ordlyd af EF-traktatens artikel 207, stk. 3, ligeledes fra denne traktat. Der er imidlertid intet i artikel 207, stk. 3, der er til hinder for, at Rådet kan gøre sine samlinger tilgængelige for offentligheden, når det optræder som lovgiver. Efter ombudsmandens opfattelse er Rådets henvisning til denne bestemmelse derfor ikke overbevisende.

Ombudsmanden tager til efterretning, at Rådet var af den opfattelse, at TEU's artikel 1, stk. 2, kun henviste til, at det *fremtidige* EU skulle være så åbent som muligt, men at dette endnu ikke var muligt på det tidspunkt, hvor EU-traktaten blev udarbejdet. Selv hvis dette synspunkt var korrekt, er ombudsmanden imidlertid af den opfattelse, at Rådet ikke har taget tilstrækkelig højde for to vigtige betragtninger: For det første fremgår det klart af TEU's artikel 1, stk. 2, at beslutningerne i EU træffes "så åbent som muligt". TEU's artikel 1, stk. 2, udstikker således entydigt den retning, hvori EU og dets institutioner skal udvikle sig. Der er således ikke tale om, at Rådet kan foretage et skøn eller et politisk valg med hensyn til denne retning. Rådet har imidlertid ikke fremført nogen objektive grunde til, hvorfor Rådet ikke skulle være i stand til at bevæge sig i denne retning og gøre sine samlinger tilgængelige for offentligheden, når det optræder som lovgivende myndighed. For det andet spiller tidsfaktoren en vigtig rolle med hensyn til processen mod at nå dette mål. Derfor kan analysen efter ombudsmandens opfattelse ikke begrænses til de bestemmelser, der blev indført ved Amsterdam-traktaten, men skal tage hensyn til den efterfølgende udvikling. I denne sammenhæng er det vigtigt at bemærke, at Rådet i den nye forretningsorden, der blev vedtaget i 2000, selv indførte bestemmelser, som fastsatte en større åbenhed i forbindelse med dets samlinger, når det optræder som lovgiver. Efter ombudsmandens opfattelse gjorde Rådet det således klart, at der skulle og kunne tages skridt til at øge gennemsigtigheden i Rådets lovgivningsaktiviteter. Vedtagelsen af den nye forretningsorden i 2000 bekræfter også, at det var og er muligt at gøre dette inden for rammerne af den gældende fællesskabsret.

I deres klage gjorde klagerne gældende, at vedtagelsen af et udkast til traktat om en forfatning for Europa i 2003 og alle EU-medlemsstaternes undertegnelse heraf i 2004 udgjorde vigtige begivenheder, som var relevante for deres sag. Denne traktat er endnu ikke blevet ratificeret af alle medlemsstaterne og er således endnu ikke trådt i kraft. For at undgå enhver tvivl skal det bemærkes, at ombudsmandens vurdering af den foreliggende sag er baseret på de eksisterende traktater og den gældende fællesskabsret og ikke på traktaten om en forfatning for Europa.

Ombudsmanden fastholder derfor sit synspunkt om, at Rådets afvisning af at lade sine samlinger være offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed, uden at give gyldige grunde til denne afvisning, udgør et tilfælde af fejl eller forsømmelser.

Ombudsmandens henstilling

I lyset af ovenstående gentager ombudsmanden sit forslag til henstilling som en henstilling til Rådet som følger:



Rådet for Den Europæiske Union bør tage sin afvisning af at lade sine samlinger være offentlige, når det optræder som lovgivende myndighed, op til fornyet overvejelse.

Europa-Parlamentet kunne overveje at vedtage henstillingen som en beslutning.

Strasbourg, den 4. oktober 2005

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

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

[2] EFT 2002 L 230, s. 7. Disse bestemmelser er gengivet i ombudsmandens forslag til henstilling i den foreliggende sag, som er tilgængelig (på engelsk og tysk) på ombudsmandens websted (<http://www.euro-ombudsman.eu.int> [Link]).

[3] Se s. 22-23.

[4] Se ombudsmandens årsberetning for 2002, s. 18.

[5] Det kan være nyttigt at påpege, at artikel 49, stk. 2, i udkastet til forfatningstraktat blev artikel 50, stk. 2, i traktaten om en forfatning for Europa med en lidt ændret ordlyd. Bestemmelsen har nu følgende ordlyd: "Europa-Parlamentets møder er offentlige, og det gælder også Rådets samlinger, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter."