

Ειδική έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έπειτα από το σχέδιο σύστασης προς το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταγγελία 2395/2003/GG

Ειδική έκθεση

Υπόθεση 2395/2003/GG - Εκκίνηση έρευνας στις 18/12/2003 - Σύσταση σχετικά με 09/11/2004 - Ειδική έκθεση στις 18/12/2003 - Απόφαση στις 17/10/2005

(Συντάχθηκε σύμφωνα με το Άρθρο 3, παράγραφος 7 του Καταστατικού του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή [1])

Περίληψη

Η παρούσα ειδική έκθεση αφορά το ερώτημα εάν το Συμβούλιο πρέπει να συνεδριάζει δημόσια όταν ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα. Η έρευνα του Διαμεσολαβητή σχετικά με το εν λόγω θέμα απορρέει από καταγγελία που υποβλήθηκε τον Δεκέμβριο 2003. Επί του παρόντος, ο βαθμός στον οποίο οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου υπό τη νομοθετική του ιδιότητα είναι δημόσιες περιορίζεται από τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου. Συνεπώς, το μόνο που χρειάζεται για να καταστούν ανοικτές στο κοινό όλες αυτές οι συνεδριάσεις θα ήταν να τροποποιήσει το Συμβούλιο τον εσωτερικό κανονισμό του. Κατά την άποψη του Διαμεσολαβητή, η εκ μέρους του Συμβουλίου μη τροποποίηση του εσωτερικού του κανονισμού αποτελεί κρούσμα κακής διοίκησης. Το συμπέρασμα αυτό βασίζεται στο ακόλουθο σκεπτικό: (α) το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση θεσπίζει τη γενική αρχή ότι το Συμβούλιο και τα λοιπά Κοινοτικά θεσμικά όργανα και οργανισμοί πρέπει να λαμβάνουν αποφάσεις «όσο το δυνατόν πιο ανοικτά» και (β) το Συμβούλιο δεν προέβαλε βάσιμους λόγους περί αδυναμίας του να τροποποιήσει τον εσωτερικό κανονισμό του, προκειμένου να καταστούν ανοικτές στο κοινό οι σχετικές συνεδριάσεις.

Το Συμβούλιο διατύπωσε την άποψη ότι το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση υποδεικνύει απλώς ότι η *μελλοντική* Ένωση θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο ανοικτή, κάτι που δεν ήταν ακόμη δυνατό κατά το χρόνο σύνταξης της Συνθήκης ΕΕ. Ωστόσο, όσον αφορά τη διαδικασία επίτευξης του στόχου αυτού, ο χρόνος αποτελεί σημαντικό παράγοντα. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής θεωρεί ότι η ανάλυση δεν μπορεί να



περιοριστεί στις διατάξεις που εισήχθησαν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αλλά πρέπει να συνεκτιμηθούν οι μεταγενέστερες εξελίξεις. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι το ίδιο το Συμβούλιο, στο νέο εσωτερικό κανονισμό του που εκδόθηκε το 2000, θέσπισε κανόνες που προβλέπουν μεγαλύτερη δημοσιότητα των συνεδριάσεών του ως νομοθέτη. Κατά την άποψη του Διαμεσολαβητή, κατ' αυτόν τον τρόπο το Συμβούλιο κατέστησε σαφές ότι έπρεπε και ήταν δυνατό να ληφθούν μέτρα για να αυξηθεί η διαφάνεια της νομοθετικής του δραστηριότητας. Επίσης, η έκδοση του νέου εσωτερικού κανονισμού το 2000 επιβεβαιώνει ότι τούτο ήταν δυνατό βάσει του ισχύοντος Κοινοτικού δικαίου.

Οι καταγγέλλοντες στην παρούσα υπόθεση επικαλέστηκαν μια διάταξη της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο συνεδριάζει δημόσια όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης (Άρθρο 50, παράγραφος 2 της Συνθήκης). Προς αποφυγή κάθε αμφιβολίας, πρέπει να σημειωθεί ότι η ειδική έκθεση του Διαμεσολαβητή βασίζεται στις υφιστάμενες Συνθήκες και στο ισχύον Κοινοτικό δίκαιο και όχι στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

Η καταγγελία

Η υπόθεση των καταγγελλόντων

Τον Δεκέμβριο 2003, οι καταγγέλλοντες, ένας βουλευτής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ανήκει στο γερμανικό πολιτικό κόμμα CDU («Christlich Demokratische Union Deutschlands») και ένας εκπρόσωπος της νεολαίας του ίδιου κόμματος, υπέβαλαν καταγγελία στον Διαμεσολαβητή για το γεγονός ότι οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου όταν ενεργεί υπό την ιδιότητά του ως νομοθέτη είναι δημόσιες μόνο κατά το μέτρο που προβλέπεται στα Άρθρα 8 και 9 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2002 [2] (ΕΕ 2002 αριθ. L 230, σ. 7).

Τα διαβήματα των καταγγελλόντων στο Συμβούλιο

Στις 18 Σεπτεμβρίου 2003, οι καταγγέλλοντες απηύθυναν ανοικτή επιστολή στο Συμβούλιο σχετικά με το εν λόγω θέμα.

Στις 19 Νοεμβρίου 2003, ο κ. Solana, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου, απάντησε στην ανοικτή επιστολή των καταγγελλόντων εκ μέρους του Συμβουλίου. Ο κ. Solana επεσήμανε ότι το Άρθρο 8 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου αντικατοπτρίζει το συμβιβασμό που επιτεύχθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης. Προσέθεσε ότι οι συσκέψεις του Συμβουλίου πριν από τη διεξαγωγή ψηφοφορίας επί νομοθετικών πράξεων είναι ήδη δημόσιες και προσιτές στο ενδιαφερόμενο κοινό μέσω οπτικοακουστικής μετάδοσης. Ο κ. Solana σημείωσε ότι το ίδιο ισχύει για την παρουσίαση των σημαντικότερων νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής και για την επακόλουθη συζήτηση στο Συμβούλιο. Κατά την άποψη του κ. Solana, κατ' αυτόν τον τρόπο ένα σημαντικό μέρος της νομοθετικής δραστηριότητας του Συμβουλίου στην πράξη είναι ήδη δημόσιο. Εκτός αυτού, όλα σχεδόν τα έγγραφα που αφορούν τη νομοθετική δραστηριότητα του Συμβουλίου είναι προσπελάσιμα βάσει του Κανονισμού αριθ.



1049/2001. Ο κ. Solana προσέθεσε ότι το άνοιγμα των νομοθετικών συσκέψεων του Συμβουλίου στο κοινό είναι (όπως μαρτυρούν οι συσκέψεις της Συνέλευσης) ένα θέμα που τυγχάνει ευρύτατης υποστήριξης και, κατά συνέπεια, η πρόταση των καταγγελλόντων θα πρέπει να συζητηθεί ξανά στο πλαίσιο της προπαρασκευής της εφαρμογής της νέας Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

Τα επιχειρήματα των καταγγελλόντων

Στην καταγγελία τους προς τον Διαμεσολαβητή, οι καταγγέλλοντες υπέβαλαν τα ακόλουθα επιχειρήματα:

Οι καταγγέλλοντες επεσήμαναν ότι το Συμβούλιο, μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είναι το νομοθετικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υποστήριξαν ότι οι αποφάσεις που λαμβάνει το Συμβούλιο επηρεάζουν τη ζωή των πολιτών της Ευρώπης. Παρά την ουσιώδη αυτή σημασία του Συμβουλίου, το Συμβούλιο συνεδριάζει δημόσια μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και σε περιορισμένο βαθμό.

Οι καταγγέλλοντες σημείωσαν ότι το Άρθρο 49, παράγραφος 2 του Σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης που συντάχθηκε από τη Συνέλευση το 2003 είναι διατυπωμένο ως εξής:

«Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεδριάζει δημόσια, καθώς και το Συμβούλιο των Υπουργών όταν εξετάζει και υιοθετεί νομοθετική πρόταση».

Κατά την άποψη των καταγγελλόντων, αρκετά νομικά και πολιτικά επιχειρήματα συνηγορούν υπέρ του να καταστεί δυνατό να συνεδριάζει δημόσια το Συμβούλιο από τώρα.

Οι καταγγέλλοντες επεσήμαναν ότι οι δημόσιες συνεδριάσεις του Συμβουλίου, όταν αυτό ενεργεί ως νομοθέτης, σε κάθε περίπτωση θα αποτελούν κοινή πρακτική όταν τεθεί σε ισχύ το νέο σύνταγμα. Υποστήριξαν ότι το αποτέλεσμα που επιτεύχθηκε από τη Συνέλευση και οι αντιδράσεις σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο δεν αφήνουν καμία αμφιβολία περί του ότι έχει διαμορφωθεί η πεποίθηση στην Ευρώπη ότι το Συμβούλιο πρέπει να συνεδριάζει δημόσια, καθότι τούτο θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών στις αποφάσεις που λαμβάνονται στις Βρυξέλλες.

Υποστήριξαν επίσης ότι η τρέχουσα πρακτική του Συμβουλίου δεν είναι σύμφωνη με το στόχο που προβλέπεται στο Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση («ΣΕΕ»), σύμφωνα με το οποίο οι αποφάσεις της ΕΕ «λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες». Σύμφωνα με τους καταγγέλλοντες, η διαφάνεια της δραστηριότητας της ΕΕ σήμερα πρέπει να θεωρείται ως μια γενική αρχή του δικαίου που πρέπει να αντικατοπτρίζεται πλήρως στον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου.

Επιπλέον, οι καταγγέλλοντες υποστήριξαν ότι ο αποκλεισμός του κοινού δεν εξυπηρετεί κανέναν υψηλότερο σκοπό. Κατ'αυτούς, ο αποκλεισμός του κοινού προστατεύει απλώς τις κυβερνήσεις των κρατών μελών από τον ενδελεχή έλεγχο του ευρωπαϊκού κοινού και τούτο έχει



μόνο αρνητικές συνέπειες για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και για τους πολίτες.

Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τους καταγγέλλοντες, ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου πρέπει να τροποποιηθεί έτσι ώστε να προβλέπει ότι, όταν το Συμβούλιο ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα, πρέπει πάντα να συνεδριάζει δημόσια.

Η έρευνα

Η γνώμη του Συμβουλίου

Ο Διαμεσολαβητής κοινοποίησε την καταγγελία στο Συμβούλιο ζητώντας τις απόψεις του.

Στη γνώμη του, το Συμβούλιο διατυπώνει τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

Η αρχή της δημοσιότητας που προβλέπεται, μεταξύ άλλων, στο Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ είναι πολύ σημαντική. Ωστόσο, η διάταξη αυτή είναι διατυπωμένη κατά τρόπο γενικό που υποδηλώνει περισσότερο ένα στόχο παρά έναν απόλυτο κανόνα. Η γλώσσα της διάταξης αυτής είναι προγραμματική, όπως καθίσταται σαφές από τη φράση «διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης».

Η τρέχουσα πρακτική του Συμβουλίου σχετικά με τη δημοσιότητα των συνεδριάσεών του είναι σύμφωνη με τον εσωτερικό κανονισμό του. Οι καταγγέλλοντες φάνηκε να υποστηρίζουν ότι ο ίδιος ο εσωτερικός κανονισμός αποτελεί κρούσμα κακής διοίκησης. Ωστόσο, η θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού (του οποίου η νομική βάση είναι απ' ευθείας το Άρθρο 207, παράγραφος 3 της Συνθήκης ΕΚ) αποτελεί πολιτικό και θεσμικό θέμα. Τα Άρθρα 8 και 9 του εσωτερικού κανονισμού τροποποιήθηκαν κατόπιν συμβιβασμού μεταξύ των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2002.

Το Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης προβλέπει ότι το Συμβούλιο συνεδριάζει δημόσια όταν εξετάζει και υιοθετεί νομοθετικές προτάσεις. Το γεγονός και μόνο ότι μια τέτοια διάταξη περιλήφθηκε στο σχέδιο συντάγματος φαίνεται να επιβεβαιώνει πως δεν πρόκειται για θέμα κακής διοίκησης ή διοικητικής πρακτικής, αλλά για νομικό και πολιτικό θέμα που δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή.

Το Συμβούλιο επεσήμανε επίσης τις υφιστάμενες ρυθμίσεις για την πληροφόρηση του κοινού σχετικά με τις νομοθετικές δραστηριότητες του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας πρόσβασης σε έγγραφα βάσει του Κανονισμού αριθ. 1049/2001.

Βάσει των ανωτέρω, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι δεν υφίσταται κακή διαχείριση και ότι το θέμα που εγείρουν οι καταγγέλλοντες υπερβαίνει τις αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή.

Οι παρατηρήσεις των καταγγελλόντων



Στις παρατηρήσεις τους, οι καταγγέλλοντες επιμένουν στην καταγγελία τους. Υποστήριξαν ότι το γεγονός ότι το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ θεσπίζει έναν γενικώς διατυπωμένο στόχο και όχι έναν απόλυτο κανόνα δεν αντιβαίνει στο αίτημά τους να είναι δημόσιες οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου. Αντίθετα, οι καταγγέλλοντες υποστήριξαν ότι από τον προγραμματικό χαρακτήρα αυτής της διάταξης και από το στόχο να λαμβάνονται αποφάσεις «όσο το δυνατόν» πιο ανοικτά προκύπτει ότι επιβάλλεται να προαχθεί αυτή η αρχή στην πράξη. Για ένα νομοθετικό όργανο όπως το Συμβούλιο, η δημόσια διεξαγωγή των συνεδριάσεων αποτελεί την κλασική μορφή της ανοικτής λήψης αποφάσεων, όπως εφαρμόζεται από τα νομοθετικά όργανα όλων των κρατών μελών της Ένωσης.

Η εξουσία να οργανώνει τα εσωτερικά του θέματα δεν απαλλάσσει το Συμβούλιο από το καθήκον του να σέβεται και να προάγει τις αρχές της Ένωσης. Ο τρόπος με τον οποίο συντάχθηκε ο εσωτερικός κανονισμός και η εφαρμογή του μπορεί, συνεπώς, να συγκρούεται με αρχές ανώτερης τάξεως, αποτελώντας έτσι κρούσμα κακής διοίκησης.

Σύμφωνα με τους καταγγέλλοντες, η ολοκλήρωση των εργασιών σχετικά με το Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης σήμανε μια ποιοτικώς νέα εξέλιξη όσον αφορά την αρχή του δημόσιου χαρακτήρα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου όταν ενεργεί ως νομοθέτης. Η αρχή αυτή θα καταστεί γενική αρχή δικαίου το αργότερο όταν εγκριθεί το σύνταγμα από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών.

Περαιτέρω έρευνες

Κατόπιν προσεκτικής εξέτασης της γνώμης του Συμβουλίου και των παρατηρήσεων των καταγγελλόντων, έγινε φανερό ότι χρειάζονται περαιτέρω έρευνες.

Αίτημα υποβολής πρόσθετων πληροφοριών

Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής απηύθυνε επιστολή στο Συμβούλιο στο τέλος Ιουνίου 2004. Στην επιστολή αυτή, ο Διαμεσολαβητής σημείωσε ότι το Άρθρο 49, παράγραφος 2 του Σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης περιλήφθηκε και στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης που είχε συμφωνηθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών λίγες ημέρες νωρίτερα. Ο Διαμεσολαβητής επεσήμανε ότι παρόλο που η εν λόγω συνθήκη δεν είχε επικυρωθεί ακόμη από τα κράτη μέλη, είχε γίνει δεκτή από όλα τα κράτη μέλη. Σημείωσε επίσης ότι ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου είχε εκδοθεί από το Συμβούλιο, δηλαδή από τους εκπροσώπους των κρατών μελών.

Βάσει των ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής ζήτησε από το Συμβούλιο να τον πληροφορήσει ποια τυχόν κωλύματα θεωρούσε ότι υπάρχουν για την εφαρμογή της τροποποίησης του εσωτερικού κανονισμού που ζήτησαν οι καταγγέλλοντες, τώρα που είχε γίνει δεκτή από τα κράτη μέλη η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένης της προαναφερθείσας διάταξης.



Η απάντηση του Συμβουλίου

Στην απάντησή του, το Συμβούλιο υπογράμμισε ξανά τη σημασία που αποδίδει στο θέμα της διαφάνειας. Το Συμβούλιο σημείωσε ότι η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης δεν έχει επικυρωθεί ακόμη από τα κράτη μέλη. Προσέθεσε ότι το γεγονός και μόνο ότι η σχετική διάταξη είχε προστεθεί στο Μέρος Ι της Συνταγματικής Συνθήκης δείχνει ότι το θέμα που ήγειραν οι καταγγέλλοντες είναι ζήτημα πολιτικό και συνταγματικό και όχι ζήτημα κακής διοίκησης.

Εν κατακλείδι, το Συμβούλιο επανέλαβε την άποψή του ότι δεν υφίσταται κακή διοίκηση, καθότι έχει ενεργήσει σε απόλυτη συμφωνία με τους σχετικούς ισχύοντες κανόνες.

Οι παρατηρήσεις των καταγγελλόντων

Δεν παρελήφθησαν παρατηρήσεις από τους καταγγέλλοντες.

Το σχέδιο συστάσης του Διαμεσολαβητή

Το σχέδιο σύστασης

Στις 9 Νοεμβρίου 2004, ο Διαμεσολαβητής απηύθυνε το ακόλουθο σχέδιο σύστασης προς το Συμβούλιο, σύμφωνα με το Άρθρο 3, παράγραφος 6 του Καταστατικού του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή:

«Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να επανεξετάσει την άρνησή του να αποφασίσει να συνεδριάζει δημόσια όταν ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα.»

Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής αιτιολόγησε το σχέδιο σύστασης ως εξής:

1 Το πεδίο της εντολής του Διαμεσολαβητή

1.1 Το Άρθρο 195 της Συνθήκης ΕΚ αναθέτει στον Διαμεσολαβητή το καθήκον να εξετάζει περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των Κοινοτικών οργάνων και οργανισμών. Η Συνθήκη δεν περιέχει ορισμό του όρου «κακή διοίκηση». Στην Ετήσια Έκθεσή του για το 1997 [3] , και ανταποκρινόμενος σε πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για διευκρίνιση, ο Διαμεσολαβητής πρότεινε τον ακόλουθο ορισμό: «Περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει». Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χαιρέτησε τον ορισμό αυτό [4] .

1.2 Βάσει των ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής θεώρησε ότι το γεγονός πως η τρέχουσα πρακτική



του Συμβουλίου είναι σύμφωνη με τους ισχύοντες κανόνες, τους οποίους έχει θεσπίσει το ίδιο το Συμβούλιο, δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να υφίσταται κακή διοίκηση. Ένα μέτρο που έχει εκδοθεί από Κοινοτικό θεσμικό όργανο ή οργανισμό μπορεί και πάλι να συνιστά κρούσμα κακής διοίκησης, εφόσον δεν είναι σύμφωνο με αρχή που δεσμεύει το θεσμικό όργανο ή οργανισμό.

1.3 Το Συμβούλιο φάνηκε να υποστηρίζει ότι ο βαθμός στον οποίο οι συνεδριάσεις που πραγματοποιεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα είναι ανοικτές στο κοινό αποτελεί πολιτική απόφαση που υπερβαίνει την εντολή του Διαμεσολαβητή. Ο Διαμεσολαβητής δέχθηκε ότι η έκδοση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου βάσει του Άρθρου 207, παράγραφος 3 της Συνθήκης ΕΚ αποτελεί πολιτικό και θεσμικό θέμα για το οποίο αποφασίζει το ίδιο το Συμβούλιο. Ωστόσο, η παρούσα καταγγελία δεν αφορά τον τρόπο με τον οποίο το Συμβούλιο οργανώνει τις εσωτερικές διαδικασίες του, αλλά το ερώτημα αν το κοινό μπορεί να αποκλειστεί από τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου υπό τη νομοθετική του ιδιότητα. Όπως ορθά επεσήμαναν οι καταγγέλλοντες, φαίνεται ότι τα νομοθετικά όργανα όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνεδριάζουν δημόσια. Το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ ορίζει ότι οι αποφάσεις στην Ένωση πρέπει να λαμβάνονται «όσο το δυνατόν πιο ανοικτά». Υπό τις περιστάσεις αυτές, ο Διαμεσολαβητής θεώρησε ότι το Συμβούλιο δεν απέδειξε ότι το θέμα της πρόσβασης του κοινού στις συνεδριάσεις του αποτελεί αμιγώς πολιτικό θέμα, που δεν θα έπρεπε, συνεπώς, να υπόκειται σε έλεγχο.

1.4 Το Συμβούλιο υποστήριξε επίσης ότι το ίδιο το γεγονός ότι μια διάταξη όπως το Άρθρο 49, παράγραφος 2 προστέθηκε στο Μέρος Ι του Σχεδίου για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης δείχνει ότι το θέμα που ήγειραν οι καταγγέλλοντες αποτελεί πολιτικό και συνταγματικό ζήτημα και όχι ζήτημα κακής διοίκησης. Ο Διαμεσολαβητής δεν πείστηκε από αυτό το επιχείρημα. Έχει θεμελιώδη σημασία για τους πολίτες να μπορούν να πληροφορηθούν σχετικά με τη δραστηριότητα των νομοθετικών οργάνων. Ο καλύτερος τρόπος για να επιτευχθεί τούτο είναι αναμφίβολα να γίνουν προσιτές στο κοινό οι συζητήσεις των νομοθετικών οργάνων. Έχοντας υπόψη τη σημασία της αρχής της δημοσιότητας στον εν λόγω τομέα, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι μια διάταξη που τη διαφυλάσσει περιλήφθηκε κατ' αρχάς στο Σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης και στη συνέχεια στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, η οποία εγκρίθηκε από τα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο 2004 [5] .

1.5 Προς αποφυγή κάθε πιθανής παρεξήγησης, ο Διαμεσολαβητής θεώρησε καλό να προσθέσει ότι η παρούσα καταγγελία δεν αφορά τη νομοθετική δραστηριότητα του Συμβουλίου καθεαυτήν, αλλά το ερώτημα αν πρέπει να είναι δημόσιες οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου όταν ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα.

1.6 Βάσει των ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι το θέμα που εγείρει η παρούσα καταγγελία εμπίπτει στο πεδίο της εντολής που του δόθηκε από το Άρθρο 195 της Συνθήκης ΕΚ.

2 Η μη δημοσιότητα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου όταν ενεργεί ως νομοθέτης



2.1 Οι καταγγέλλοντες ισχυρίστηκαν βασικά ότι η τρέχουσα πρακτική του Συμβουλίου να μην πραγματοποιεί δημόσια όλες τις συνεδριάσεις που διεξάγει υπό τη νομοθετική του ιδιότητα δεν είναι σύμφωνη με τον στόχο που προβλέπεται στο Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο οι αποφάσεις της ΕΕ «λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες».

2.2 Το Συμβούλιο συμφώνησε ότι η αρχή της δημοσιότητας που προβλέπεται μεταξύ άλλων στο Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει μεγάλη σημασία. Υποστήριξε, ωστόσο, ότι η διάταξη αυτή είναι διατυπωμένη κατά τρόπο γενικό που υποδηλώνει περισσότερο έναν στόχο παρά έναν απόλυτο κανόνα και ότι η γλώσσα αυτής της διάταξης είναι προγραμματική. Έτσι, το Συμβούλιο εξέφρασε την άποψη ότι η τρέχουσα πρακτική του, όπως αυτή προβλέπεται στα Άρθρα 8 και 9 του εσωτερικού κανονισμού του, δεν συνιστά κακή διοίκηση.

2.3 Ο Διαμεσολαβητής συμφώνησε ότι το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ δεν περιέχει έναν ακριβή κανόνα, αλλά μια γενική αρχή. Ωστόσο, το γεγονός παραμένει ότι η διάταξη αυτή σαφώς κατευθύνει τα θεσμικά όργανα και οργανισμούς να φροντίζουν ώστε όλες οι αποφάσεις σε επίπεδο ΕΕ να λαμβάνονται «όσο τον δυνατόν» πιο ανοικτά. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής θεώρησε ότι έπρεπε να εξακριβωθεί αν θα ήταν δυνατό να διεξάγονται δημόσια όλες οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου, όταν αυτό ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα, και, εφόσον η απάντηση στο ερώτημα αυτό ήταν καταφατική, αν υπήρχαν μολοντούτο βάσιμοι λόγοι για το αντίθετο.

2.4 Ο Διαμεσολαβητής σημείωσε ότι, όπως είχε υπογραμμίσει το ίδιο το Συμβούλιο, ορισμένες από τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου, όταν αυτό ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα, είναι ήδη δημόσιες, δυνάμει των κανόνων που προβλέπονται στα Άρθρα 8 και 9 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου. Ο εσωτερικός κανονισμός εκδίδεται από το ίδιο το Συμβούλιο, δηλαδή από ένα όργανο απαρτιζόμενο από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους μέλους (Άρθρο 203 της συνθήκης ΕΚ). Ο Διαμεσολαβητής σημείωσε ότι τον Οκτώβριο του 2004 τα κράτη μέλη της ΕΕ υπέγραψαν τη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, η οποία περιέχει ρητή διάταξη σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο πρέπει να συνεδριάζει δημόσια όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης. Παρόλο που η εν λόγω συνθήκη δεν έχει επικυρωθεί ακόμη από όλα τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές κάθε κράτους μέλους, ο Διαμεσολαβητής θεώρησε ότι το ίδιο το γεγονός ότι οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών αισθάνθηκαν ικανοί να συμφωνήσουν επί μιας τέτοιας διάταξης δείχνει ότι θα ήταν δυνατό να είναι ανοιχτές στο κοινό οι σχετικές συνεδριάσεις του Συμβουλίου ήδη από τώρα. Λαμβάνοντας υπόψη την πιθανότητα να έχει παραβλέψει κάποιους παράγοντες συναφείς εν προκειμένω, ο Διαμεσολαβητής απευθύνθηκε εγγράφως στο Συμβούλιο τον Ιούνιο 2004 ζητώντας να τον πληροφορήσει ποια τυχόν κωλύματα θεωρούσε ότι υπάρχουν για την εφαρμογή της τροποποίησης του εσωτερικού του κανονισμού που είχαν ζητήσει οι καταγγέλλοντες. Στην απάντησή του, το Συμβούλιο δεν αναφέρθηκε σε κανένα τέτοιο κώλυμα. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής θεώρησε ότι θα ήταν δυνατό να αποφασίσει το Συμβούλιο να κάνει δεκτό το κοινό στις συσκέψεις του όταν ενεργεί υπό νομοθετική ιδιότητα, εκτός αν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για το αντίθετο.



2.5 Ο Διαμεσολαβητής εξέτασε προσεκτικά τα επιχειρήματα που προέβαλε το Συμβούλιο. Ωστόσο, το Συμβούλιο δεν αναφέρθηκε σε αξίες ή σκοπούς ανώτερης τάξεως που θα του επέτρεπαν να αρνηθεί να καταστήσει προσιτές στο κοινό τις συνεδριάσεις του όταν ενεργεί υπό νομοθετική ιδιότητα. Αντίθετα, ο Διαμεσολαβητής παρατήρησε ότι το Συμβούλιο είχε υπογραμμίσει τη μεγάλη σημασία που αποδίδει στο θέμα της διαφάνειας. Στην επιστολή του προς τους καταγγέλλοντες με ημερομηνία 19 Νοεμβρίου 2003, ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου είχε δεχθεί ότι το άνοιγμα των νομοθετικών συσκέψεων του Συμβουλίου στο κοινό αποτελεί θέμα που τυγχάνει ευρύτατης υποστήριξης.

2.6 Στη γνώμη του, το Συμβούλιο αναφέρθηκε στις υφιστάμενες ρυθμίσεις για την πληροφόρηση του κοινού σχετικά με τις νομοθετικές δραστηριότητες του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας πρόσβασης σε έγγραφα βάσει του κανονισμού αριθ. 1049/2001. Ο Διαμεσολαβητής θεώρησε ότι οι ρυθμίσεις αυτές, όσο σημαντικές και αξιέπαινες και αν είναι, δεν είναι συναφείς με την παρούσα έρευνα, η οποία αφορά την πρόσβαση στις συσκέψεις του Συμβουλίου και όχι την πληροφόρηση σχετικά με τις συσκέψεις αυτές.

3 Συμπέρασμα

Κατόπιν των ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το γεγονός ότι το Συμβούλιο αρνήθηκε να συνεδριάζει δημόσια όταν ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα, χωρίς να αιτιολογήσει κατάλληλα την άρνησή του αυτή, αποτελεί κρούσμα κακής διοίκησης.

Η λεπτομερής γνώμη του Συμβουλίου

Αφού παρέλαβε το σχέδιο σύστασης, και σύμφωνα με το Άρθρο 3, παράγραφος 6 του Καταστατικού του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, το Συμβούλιο απέστειλε λεπτομερή γνώμη στις 17 Φεβρουαρίου 2005.

Στην λεπτομερή γνώμη του, το Συμβούλιο διατύπωσε τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

Το Άρθρο 2, παράγραφος 1 του Καταστατικού του Διαμεσολαβητή ορίζει ότι η αποστολή του Διαμεσολαβητή είναι η διαπίστωση κρουσμάτων κακής διοίκησης κατά τη «δράση» των Κοινοτικών θεσμικών οργάνων και οργανισμών. Ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου δεν αποτελεί καθεαυτόν «δράση» του Συμβουλίου, αλλά διέπει τον τρόπο με τον οποίο το Συμβούλιο ασκεί τις δραστηριότητές τους.

Το Συμβούλιο δεν συμφώνησε με τον διαχωρισμό στον οποίο προέβη ο Διαμεσολαβητής μεταξύ του τρόπου με τον οποίο το Συμβούλιο οργανώνει τις εσωτερικές του διαδικασίες και του γεγονότος ότι το κοινό δεν γίνεται δεκτό σε όλες τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου που πραγματεύονται νομοθετικά θέματα. Μάλιστα, ο βαθμός δημοσιότητας των συνεδριάσεων του Συμβουλίου αποτέλεσε μία από τις πολιτικές επιλογές που πραγματοποίησε το Συμβούλιο όταν οργάνωσε τις εσωτερικές του διαδικασίες. Η οργάνωση των εργασιών του Συμβουλίου είναι θέμα μεγάλης σημασίας για τα μέλη του. Το γεγονός ότι οι κείμενες διατάξεις δίδουν συνέχεια σε



μια πολιτική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου - του ανώτατου πολιτικού οργάνου της ΕΕ - αποδεικνύει καθεαυτό την πολιτική ευαισθησία του θέματος.

Έτσι, το Συμβούλιο διατήρησε την άποψή του ότι η εν λόγω καταγγελία υπερβαίνει την εντολή του Διαμεσολαβητή.

Το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ ορίζει ότι «[η] παρούσα συνθήκη διανοίγει *νέα φάση στη διαδικασία* μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες» (η έμφαση του συντάκτη της λεπτομερούς γνώμης). Το σκεπτικό του Διαμεσολαβητή φαίνεται να βασίζεται στην εσφαλμένη υπόθεση ότι οι τονισμένες λέξεις ήταν περιττές. Το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο δεν έχει άμεση εφαρμογή. Σημαντικότερο δε είναι ότι, εκ της διατύπωσής της, η διάταξη αυτή έχει προγραμματικό χαρακτήρα. Η διατύπωση αυτή καθεαυτήν δεν επιτρέπει να κριθεί το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί το Συμβούλιο με βάση το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο· το πολύ, υποδηλώνει ότι η μελλοντική Ένωση θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο ανοικτή, γεγονός που δεν ήταν ακόμη δυνατό κατά το χρόνο σύνταξης της Συνθήκης ΕΕ.

Ειδικότερα, το Άρθρο 3 της ΣΕΕ προβλέπει ότι «[η] Ένωση διαθέτει ενιαίο θεσμικό πλαίσιο που εξασφαλίζει τη συνέπεια και τη συνέχεια των δράσεων που αναλαμβάνονται για την επίτευξη των στόχων της, ενώ παράλληλα τηρείται και αναπτύσσεται το κοινοτικό κεκτημένο».

Το Άρθρο 207, παράγραφος 3 της Συνθήκης ΕΚ προβλέπει τα εξής:

«Το Συμβούλιο θεσπίζει τον εσωτερικό του κανονισμό.

Για τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 255 παράγραφος 3, το Συμβούλιο εισάγει στον εν λόγω κανονισμό τις προϋποθέσεις για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου. Για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, το Συμβούλιο ορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες πρέπει να θεωρείται ότι ενεργεί στα πλαίσια της νομοθετικής του εξουσίας, με σκοπό να καθίσταται δυνατή μια μεγαλύτερη πρόσβαση στα έγγραφα για τις περιπτώσεις αυτές, παράλληλα δε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Σε κάθε περίπτωση, όταν το Συμβούλιο ενεργεί στα πλαίσια της νομοθετικής του εξουσίας, δημοσιοποιούνται τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και η αιτιολόγηση των ψήφων, καθώς επίσης και οι δηλώσεις στα πρακτικά».

Το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ δεν είναι ιεραρχικά ανώτερο από το Άρθρο 207 της Συνθήκης ΕΚ. Αμφότερα αποτελούν διατάξεις του πρωτογενούς Κοινοτικού δικαίου. Μάλιστα δε, εφόσον το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο δεν θεσπίζει καν μια αρχή διέπουσα την *ισχύουσα* νομοθεσία, αλλά διατυπώνει έναν μάλλον γενικό μακροπρόθεσμο στόχο, δεν είναι δυνατό να υπερισχύει της ρητής και σαφούς διατύπωσης του Αρθρου 207.

Επιπλέον, η κείμενη διατύπωση τόσο του Αρθρου 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ όσο και του Αρθρου 207, παράγραφος 3 της συνθήκης ΕΚ ανάγονται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, γεγονός που δείχνει ότι η πρώτη διάταξη δεν αντικατοπτρίζει νεότερες απόψεις σε σχέση με τη δεύτερη.



Ακριβέστερα, το Άρθρο 207, παράγραφος 3 αντικατοπτρίζει στην πράξη - σε ό,τι αφορά τη δράση του Συμβουλίου - το πόσο οι συντάκτες των Συνθηκών αισθάνθηκαν ότι θα μπορούσε να προωθηθεί ο στόχος που προβλέπεται στο Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο.

Το Συμβούλιο ολοκλήρωσε εκφράζοντας, ως εκ τούτου, την πεποίθησή του ότι ο εσωτερικός κανονισμός του δεν συνιστά κρούσμα κακής διοίκησης.

Οι παρατηρήσεις των καταγγελλόντων

Στις παρατηρήσεις τους, οι καταγγέλλοντες επέμειναν στην καταγγελία τους και διατύπωσαν τις ακόλουθες πρόσθετες παρατηρήσεις:

Είναι αληθές ότι τόσο το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ όσο και το άρθρο 207, παράγραφος 3 της Συνθήκης ΕΚ αποτελούν διατάξεις του πρωτογενούς Κοινοτικού δικαίου και έτσι βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο όσον αφορά την ιεραρχία των κανόνων. Συνεπώς, το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ δεν υπερέχει έναντι του Άρθρου 207, παράγραφος 3 της Συνθήκης ΕΚ.

Ωστόσο, το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ έχει νομικά αποτελέσματα για την Ένωση, καθώς αποτελεί νομικώς δεσμευτική «αρχή» της ΕΕ. Έτσι, η ανάγκη να λαμβάνονται αποφάσεις «όσο τον δυνατόν πιο ανοικτά» πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όσον αφορά κάθε απόφαση που λαμβάνεται από την ΕΕ. Στο καθήκον των θεσμικών οργάνων να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της δημοσιότητας στις αποφάσεις τους αντιστοιχεί το καθήκον να αναθεωρήσουν τους βασικούς διαδικαστικούς κανόνες τους με βάση το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ.

Το γεγονός ότι το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ ορίζει ότι η εν λόγω Συνθήκη «διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες» δεν έρχεται σε αντίφαση με αυτή την άποψη, καθώς η εφαρμογή αποτελεί διαδικασία που είχε ήδη ξεκινήσει με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Η αξιολόγηση της λεπτομερούς γνώμης του Συμβουλίου από τον Διαμεσολαβητή

Ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι το Συμβούλιο αντιτίθεται στη θέση του ιδίου για δύο κυρίως λόγους. Πρώτον, το Συμβούλιο εκτιμά ότι η παρούσα καταγγελία υπερβαίνει την εντολή του Διαμεσολαβητή. Δεύτερον, το Συμβούλιο φρονεί ότι σε κάθε περίπτωση δεν υφίσταται κακή διοίκηση.

Όσον αφορά την *πρώτη* από αυτές τις αντιρρήσεις, πρέπει να υπομνησθεί ότι το Άρθρο 195 της Συνθήκης ΕΚ αναθέτει στον Διαμεσολαβητή το καθήκον να εξετάζει περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και οργανισμών, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων. Η παρούσα καταγγελία αφορά το ερώτημα αν το Συμβούλιο πρέπει να συνεδριάζει



δημόσια όταν ενεργεί υπό νομοθετική ιδιότητα. Ο Διαμεσολαβητής εκτιμά ότι οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου αποτελούν «δράση» του Συμβουλίου κατά την έννοια του Άρθρου 195 της Συνθήκης ΕΚ. Επιπλέον, ο Διαμεσολαβητής δεν αντιλαμβάνεται για ποιο λόγο η έκδοση του εσωτερικού κανονισμού από το Συμβούλιο δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «δράση» ενός Κοινοτικού θεσμικού οργάνου.

Όσον αφορά το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι η παρούσα καταγγελία αφορά μια πολιτική επιλογή που δεν εμπίπτει εντός της αποστολής του Διαμεσολαβητή, πρέπει να υπομνησθεί ότι η παρούσα καταγγελία δεν αφορά τον τρόπο με τον οποίο το Συμβούλιο οργανώνει τις εσωτερικές διαδικασίες του, αλλά το ερώτημα αν το κοινό μπορεί να αποκλειστεί από τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου υπό τη νομοθετική του ιδιότητα. Ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι το Συμβούλιο φαίνεται να υποστηρίζει ότι ο βαθμός δημοσιότητας των συνεδριάσεών του αποτελεί μία από τις πολιτικές επιλογές που πρέπει να κάνει το Συμβούλιο. Κατά την άποψη του Διαμεσολαβητή, και όπως εξηγείται κατωτέρω, η θέση αυτή δεν συνάδει με το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ. Ενώ το Άρθρο 207 της Συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει τον εσωτερικό του κανονισμό, δεν ορίζει ότι ο βαθμός στον οποίο οι συσκέψεις του Συμβουλίου υπό τη νομοθετική του ιδιότητα πρέπει να είναι ανοικτές στο κοινό πρέπει να θεωρείται ως πολιτική επιλογή και να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου. Ανεξάρτητα από το ποιο αποτέλεσμα πρέπει να αποδοθεί στο Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, πρέπει να σημειωθεί ότι η διάταξη αυτή προβλέπει ότι οι αποφάσεις στην ΕΕ πρέπει να λαμβάνονται «όσο το δυνατόν πιο ανοικτά». Δεν υποδηλώνεται ότι ο βαθμός δημοσιότητας πρέπει να εξαρτάται από την πολιτική βούληση των σχετικών θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής εξακολουθεί να πιστεύει ότι η παρούσα καταγγελία εμπίπτει εντός της αποστολής του.

Όσον αφορά το *ουσιαστικό* θέμα, το Συμβούλιο ορθώς εφιστά την προσοχή στην πλήρη διατύπωση του Άρθρου 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, κατά το οποίο «[η] παρούσα συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες». Ο Διαμεσολαβητής συμφωνεί ότι η διάταξη αυτή προβλέπει μια διαδικασία προς μια κατάσταση στην οποία «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά». Ωστόσο, ο Διαμεσολαβητής δεν μπορεί να συμφωνήσει με την άποψη του Συμβουλίου σύμφωνα με την οποία το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ πρέπει να θεωρείται ως προγραμματική διάταξη χωρίς νομικό αποτέλεσμα.

Η σχετική ρήτρα του Άρθρου 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ εισήχθη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ το 1999. Όπως ορθώς επεσήμανε το Συμβούλιο, η τρέχουσα διατύπωση του Άρθρου 207, παράγραφος 3 της Συνθήκης ΕΚ υιοθετήθηκε επίσης από την εν λόγω Συνθήκη. Ωστόσο, το Άρθρο 207, παράγραφος 2 ουδόλως εμποδίζει το Συμβούλιο να ανοίξει στο κοινό τις συσκέψεις που πραγματοποιεί ως νομοθέτης. Κατά την άποψη του Διαμεσολαβητή, η αναφορά του Συμβουλίου στη διάταξη αυτή είναι ελάχιστα πειστική.

Ο Διαμεσολαβητής σημειώνει την άποψη του Συμβουλίου ότι το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ υποδεικνύει απλώς ότι η *μελλοντική* Ένωση πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο ανοικτή,



αλλά ότι κατά τον χρόνο σύνταξης της Συνθήκης ΕΕ τούτο δεν ήταν ακόμη δυνατό. Ωστόσο, ακόμη και αν η άποψη αυτή είναι σωστή, ο Διαμεσολαβητής θεωρεί ότι το Συμβούλιο δεν έδωσε τη δέουσα προσοχή σε δύο σημαντικούς παράγοντες: πρώτον, το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο υποδεικνύει σαφώς ότι οι αποφάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να λαμβάνονται «όσο το δυνατόν πιο ανοικτά». Έτσι, το Άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ απερίφραστα δείχνει την κατεύθυνση προς την οποία πρέπει να πορευθούν η Ένωση και τα θεσμικά της όργανα. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ή πολιτικής επιλογής για το Συμβούλιο όσον αφορά αυτή την κατεύθυνση. Ωστόσο, το Συμβούλιο δεν προέβαλε αντικειμενικούς λόγους περί αδυναμίας του να κινηθεί προς αυτή την κατεύθυνση και να ανοίξει στο κοινό τις συνεδριάσεις του όταν ενεργεί υπό νομοθετική ιδιότητα. Δεύτερον, όσον αφορά τη διαδικασία επίτευξης αυτού του στόχου, ο χρόνος αποτελεί σημαντικό παράγοντα. Συνεπώς, ο Διαμεσολαβητής θεωρεί ότι η ανάλυση δεν μπορεί να περιοριστεί στις διατάξεις που εισήχθησαν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αλλά πρέπει να λάβει υπόψη τις μεταγενέστερες εξελίξεις. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι το ίδιο το Συμβούλιο, στο νέο εσωτερικό κανονισμό που εξέδωσε το 2000, θέσπισε κανόνες που προβλέπουν αυξημένη δημοσιότητα των συνεδριάσεών του ως νομοθέτη. Κατά την άποψη του Διαμεσολαβητή, το Συμβούλιο κατέστησε έτσι σαφές ότι έπρεπε και ήταν δυνατό να ληφθούν μέτρα για την αύξηση της διαφάνειας της νομοθετικής του δραστηριότητας. Η έκδοση του νέου εσωτερικού κανονισμού το 2000 επιβεβαιώνει επίσης ότι τούτο ήταν και είναι δυνατό βάσει του ισχύοντος Κοινοτικού δικαίου.

Στην καταγγελία τους, οι καταγγέλλοντες υποστήριξαν ότι η έγκριση του σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης το 2003 και η υπογραφή του από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ το 2004 αποτελούν σημαντικά γεγονότα που είναι συναφή εν προκειμένω. Η εν λόγω Συνθήκη δεν έχει επικυρωθεί ακόμη από όλα τα κράτη μέλη και έτσι δεν έχει τεθεί ακόμη σε ισχύ. Προς αποφυγή κάθε αμφιβολίας, πρέπει να σημειωθεί ότι η εκτίμηση της παρούσας υπόθεσης από τον Διαμεσολαβητή βασίζεται στις υφιστάμενες συνθήκες και στο ισχύον Κοινοτικό δίκαιο και όχι στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

Κατά συνέπεια, ο Διαμεσολαβητής διατηρεί την άποψή του ότι το γεγονός πως το Συμβούλιο αρνείται να αποφασίσει να συνεδριάζει δημόσια όταν ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα, χωρίς να προβάλει βάσιμους λόγους για την άρνηση αυτή, συνιστά κρούσμα κακής διοίκησης.

Η συσταση του Διαμεσολαβητή

Κατόπιν των ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής επαναλαμβάνει το σχέδιο σύστασής του ως σύσταση προς το Συμβούλιο ως ακολούθως:

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να επανεξετάσει την άρνησή του να αποφασίσει να συνεδριάζει δημόσια όταν ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να εξετάσει την έγκριση της σύστασης ως ψήφισμα.



Στρασβούργο, 4 Οκτωβρίου 2005

Νικηφόρος ΔΙΑΜΑΝΤΟΥΡΟΣ

[1] Απόφαση 94/262 της 9 ης Μαρτίου 1994 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το καθεστώς του ευρωπαϊκού διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του, ΕΕ 1994 L 113, σ. 15.

[2] ΕΕ 2002 L 230, σ. 7. Το κείμενο των διατάξεων αυτών παρατίθεται στο σχέδιο σύστασης του Διαμεσολαβητή στην παρούσα απόφαση, το οποίο υπάρχει (στα αγγλικά και στα γερμανικά) στο δικτυακό τόπο του Διαμεσολαβητή (<http://www.euro-ombudsman.eu.int> [Σύνδεσμος]).

[3] Βλ. σσ. 22-23.

[4] Βλ. την Ετήσια Έκθεση του Διαμεσολαβητή για το 2002, σ. 18.

[5] Είναι ίσως χρήσιμο να επισημανθεί ότι το Άρθρο 49, παράγραφος 2 του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης έγινε Άρθρο 50, παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και επαναδιατυπώθηκε ελαφρώς. Η διάταξη είναι πλέον διατυπωμένη ως εξής: « Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεδριάζει δημόσια, καθώς και το Συμβούλιο όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης».