Tuarascáil speisialta ón Ombudsman Eorpach chuig Parlaimint na hEorpa a lean as an dréacht-mholadh chuig Comhairle an Aontais Eorpaigh i ngearán 2395/2003/GG

Tuarascáil Speisialta
Cás 2395/2003/GG - **Tosaithe an** 18/12/2003 - **Moladh faoi** 09/11/2004 - **Tuarascálacha speisialta an** 18/12/2003 - **Cinneadh an** 17/10/2005

(Arna dhéanamh i gcomhréir le hAirteagal 3 (7) de Reacht an Ombudsman Eorpaigh [1])
Achoimre
Baineann an tuarascáil speisialta seo leis an gceist ar chóir don Chomhairle teacht le chéile go poiblí le linn di gníomhú ina cáil reachtach. Tharla fiosrúchán an Ombudsman maidir leis an scéal seo de bharr gearáin a rinneadh i mí na Nollag 2003. Faoi láthair, is ar Rialacha Nós Imeachta inmheánacha na Comhairle féin a bhraitheann a mhéid a bhíonn cruinnithe na Comhairle, ina cáil reachtach, poiblí. Chun gach cruinniú dá leithéid a oscailt don phobal ní gá ach go ndéanfadh an Chomhairle a Rialacha Nós Imeachta a leasú. Is é tuairim an Ombudsman, gur drochriarachán é mainneachtain na Comhairle a leithéid a dhéanamh. Tá an chonclúid seo bunaithe ar na cúrsaí seo a leanas: (a) le hAirteagal 1 (2) den Chonradh ar an Aontas Eorpach bunaítear mar phrionsabal ginearálta go gcaithfidh an Chomhairle agus institiúidí agus comhlachtaí eile an Chomhphobail cinntí a dhéanamh "chomh hoscailte agus is féidir" agus (b) níl cúiseanna bailí ar bith tugtha ag an gComhairle maidir le cén fáth nach mbeadh sí ábalta a Rialacha Nós Imeachta a leasú d'fhonn na cruinnithe ábhartha a oscailt don phobal.

Bhí an Chomhairle den tuairim nár cuireadh in iúl le hAirteagal 1 (2) den Chonradh ar an Aontas Eorpach ach go mba chóir go mbeadh an tAontas chomh hoscailte agus is féidir *sa todhchaí* , ach ag an am go raibh Conradh an AE á dhréachtadh nach raibh sé sin indéanta fós. Maidir leis an bpróiseas chun an aidhm sin a bhaint amach, ámh, is gné thábhachtach é an t-am. Dá bhrí sin measann an tOmbudsman nach féidir leis an anailís díriú ar na forálacha a tugadh isteach le Conradh Amstardam amháin ach go gcaithfidh sí forbairtí ina dhiaidh sin a chur san áireamh. Sa chomhthéacs seo, tá sé tábhachtach a thabhairt faoi deara gur thug an Chomhairle féin, sna Rialacha Nós Imeachta nua a glacadh sa bhliain 2000, rialacha isteach lena ndearnadh foráil le haghaidh tuilleadh oscailteachta maidir lena cruinnithe ina cáil reachtach. I dtuairim an Ombudsman, thaispeáin an Chomhairle sa tslí seo go mba chóir agus go bhféadfaí bearta a chur i gcrích chun trédhearcacht a gníomhaíochta reachtaí a mhéadú. Le glacadh na Rialacha Nós Imeachta nua sa bhliain 2000 freisin deimhnítear go raibh agus go bhfuil sé indéanta a leithéid a dhéanamh faoi dhlí an Chomhphobail mar atá sé faoi láthair.

Thagair na gearánaigh sa chás seo d'fhoráil sa Chonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip lena bhforáiltear go dtiocfaidh an Chomhairle le chéile go poiblí nuair a dhéanfaidh sí dréachtghníomh reachtach a phlé agus nuair a dhéanfaidh sí vótáil ina leith (Airteagal 50 (2) den Chonradh). Chun amhras a sheachaint, ba chóir a thabhairt faoi deara go bhfuil tuarascáil speisialta an Ombudsman bunaithe ar na Conarthaí atá ann cheana agus ar dhlí an Chomhphobail mar atá sé faoi láthair, agus ní ar an gConradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip.
An gearán
Cás na ngearánach

I mí na Nollag 2003, rinne an bheirt ghearánach, Comhalta de Pharlaimint na hEorpa a bhaineann leis an CDU ("Christlich Demokratische Union Deutschlands"), páirtí polaitiúil Gearmánach, agus ionadaí ghrúpa óige an pháirtí chéanna, gearán leis an Ombudsman nach raibh cruinnithe na Comhairle, agus í ag gníomhú ina cáil reachtach, poiblí ach amháin sa mhéid is a tuaradh le hAirteagail 8 agus 9 de Rialacha Nós Imeachta na Comhairle de 22 Iúil 2002 [2] (IO 2002 uimh L 230, lch. 7).

Triallacha na ngearánach faoi bhráid na Comhairle

An 18 Meán Fómhair 2003, sheol na gearánaigh litir oscailte chuig an gComhairle maidir leis an tsaincheist seo.

An 19 Samhain 2003, d'fhreagair tUas. Solana, Ardrúnaí na Comhairle, litir oscailte na ngearánach thar ceann na Comhairle. Dúirt an tUas. Solana go léirítear le hAirteagal 8 de Rialacha Nós Imeachta na Comhairle an comhréiteach ar ar thángthas ag an gComhairle Eorpach i Sevilla. Ina theanna sin dúirt sé go raibh pléití na Comhairle roimh vótáil ar ghníomhartha reachtacha poiblí cheana féin agus go gcuirtí ar fáil iad trí mheáin chlosamhairc dóibh siúd ar suim leo iad. Dúirt an tUas. Solana gurb amhlaidh a bhí an cás nuair a bhí na tograí reachtacha is tábhachtaí de chuid an Choimisiúin á gcur i láthair aige agus nuair a bhí an díospóireacht ar siúl sa Chomhairle ina dhiaidh sin. I dtuairim an Uasail Solana dá bhrí sin, go praiticiúil bhí cuid shuntasach de ghníomhaíocht reachtach na Comhairle poiblí cheana féin. Ina theannta sin, bhí beagnach gach doiciméad a bhain le gníomhaíocht reachtach na Comhairle inrochtana ar bhonn Rialachán Uimh. 1049/2001. Chomh maith leis sin dúirt an tUasal Solana gur shaincheist a fuair an tacaíocht ba leithne ab ea oscailt phléití reachtacha na Comhairle don phobal (mar a léiríodh le pléití an Choinbhinsiúin) agus dá bhrí sin go mba chóir togra na ngearánach a phlé arís i gcomhthéacs an ullmhúcháin le haghaidh an Conradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip nua a chur chun feidhme.

Argóintí na ngearánach

Ina ngearán leis an Ombudsman, chuir na gearánaigh na hargóintí seo a leanas faoina bhráid:

Dúirt na gearánaigh gurb í an Chomhairle, i gcomhar le Parlaimint na hEorpa, comhlacht

reachtaíochta an Aontais Eorpaigh. Rinne siad aighneacht go raibh tionchar ag na cinntí a rinne an Chomhairle ar shaol shaoránaigh na hEorpa. In ainneoin thábhacht lárnach seo na Comhairle, níor tháinig an Chomhairle le chéile go poiblí ach i gcásanna eisceachtúla agus ar bhonn teoranta.

Thug na gearánaigh faoi deara go raibh sé ráite mar seo a leanas in Airteagal 49 (2) den Dréachtchonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip a d'ullmhaigh an Coinbhinsiún sa bhliain 2003:

"Tiocfaidh Parlaimint na hEorpa le chéile go poiblí faoi mar a dhéanfaidh an Chomhairle nuair atá togra reachtach á phlé agus á ghlacadh aici."

Ba é dearcadh na ngearánach go raibh a lán cúiseanna dlíthiúla agus polaitiúla ar thaobh é a dhéanamh indéanta go dtiocfadh an Chomhairle le chéile go poiblí as seo amach.

Thug na gearánaigh le fios go mbeadh seisiúin phoiblí de chuid na Comhairle agus í ag gníomhú ina cáil reachtach ina gcleachtas nuair a thiocfadh an bunreacht nua i bhfeidhm. D'aighnigh siad gur fhág an toradh a bhain an Coinbhinsiún amach agus na freagairtí ar an leibhéal Eorpach agus ar an leibhéal náisiúnta nach raibh amhras ar bith ann ach go rabhthas tagtha ar an tuairim dhaingean san Eoraip go raibh sé ceart go dtiocfadh an Chomhairle le chéile go poiblí, toisc go méadódh sé seo muinín na saoránach as na cinntí a dhéantar sa Bhruiséil.

Ina theannta sin d'áitigh siad nach raibh cleachtas reatha na Comhairle i gcomhréir leis an aidhm a leagadh síos le hAirteagal 1 (2) den Chonradh ar an Aontas Eorpach ("TEU") ar dá réir a "g[h]lactar cinntí [san AE] ar dhóigh chomh hoscailte agus is féidir agus ar leibhéal chomh gar do na saoránaigh agus is féidir". De réir na ngearánach, ba chóir breathnú ar thrédhearcacht ghníomhaíocht an AE faoi láthair mar phrionsabal ginearálta dlí ar cheart go mbeadh sé léirithe go hiomlán i Rialacha Nós Imeachta na Comhairle.

Ina theannta sin d'áitigh na gearánaigh nach raibh eisiamh an phobail i gcomhréir le haidhmeanna ardoird ar bith. Dar leo siúd, ní dhearna eisiamh an phobail ach na rialtais i mBallstáit a chosaint ó ghrinnscrúdú géar phobal na hEorpa, agus ní raibh ach tionchair dhiúltacha aige seo maidir le comhtháthú na hEorpa agus maidir lena saoránaigh.

De réir na ngearánach, ba chóir Rialacha Nós Imeachta na Comhairle a leasú dá bhrí sin i dtreo is go mbeifí ag súil leis go dtiocfadh an Chomhairle le chéile go poiblí i gcónaí agus í ag gníomhú ina cáil reachtach.

An fiosrúchán

Tuairim na Comhairle

Chuir an tOmbudsman an gearán ar aghaidh chuig an gComhairle d'fhonn a tuairim a fháil.

Ina tuairim, rinne an Chomhairle na tráchtanna seo a leanas:

Bhain an-tábhacht le prionsabal na hoscailteachta a leagadh amach, inter alia, le hAirteagal 1 (2) TEU. Bhí an fhoráil ráite i dtéarmaí ginearálta, ámh, a thug le fios gur aidhm seachas riail dhaingean a bhí i gceist. Caint chláir a bhí i gcaint na forála seo, mar a bhí soiléir sa fhrása "Céim nua sa síorphróiseas ionsar aontas buandlúite a chur ar bun".

Bhí cleachtas reatha na Comhairle maidir le hoscailteacht a cruinnithe i gcomhréir lena Rialacha Nós Imeachta. De réir cosúlachta bhí na gearánaigh ag áiteamh go raibh na Rialacha Nós Imeachta féin ina gcás drochriaracháin. Cúrsa polaitiúil agus institiúideach ab ea glacadh na Rialacha Nós Imeachta, ámh (a raibh a mbonn dlíthiúil díreach in Airteagal 207 (3) de Chonradh CE). Leasaíodh Airteagail 8 agus 9 de na Rialacha Nós Imeachta tar éis comhréiteach a bheith faighte idir na Ballstáit ag an gComhairle Eorpach i Sevilla i mí an Mheithimh 2002.

Leis an Dréachtchonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip foráladh don Chomhairle teacht le chéile go poiblí nuair a bhíonn tograí reachtacha á bplé agus á nglacadh aici. Is cosúil go ndeimhneodh an fhíric gur cuireadh isteach foráil dá leithéid i ndréachtbhunreacht/mbunreacht nár chúrsa a bhain le drochriarachán nó le cleachtas riaracháin é seo, ach ceist dhlíthiúil pholaitiúil a bhí lasmuigh de shainordú an Ombudsman.

Ina theannta sin tharraing an Chomhairle aird ar na socruithe reatha maidir leis an bpobal a chur ar an eolas faoi ghníomhaíochtaí reachtacha na Comhairle, lena n-áirítear an fhéidearthacht chun rochtain a fháil ar dhoiciméid faoi Rialachán 1049/2001.

I bhfianaise an mhéid thuas, d'aighnigh an Chomhairle nach raibh drochriarachán ar bith i gceist agus go raibh an tsaincheist a d'ardaigh na gearánaigh lasmuigh de shainordú an Ombudsman.

Barúlacha na ngearánach

Ina gcuid barúlacha, chloígh na gearánaigh lena ngearán. D'aighnigh siad cé gur bunaíodh aidhm i gcaint ghinearálta seachas riail dhaingean le hAirteagal 1 (2) TEU nár chuir sé sin isteach ar a n-éileamh go mbeadh cruinnithe na Comhairle poiblí. D'áitigh na gearánaigh gurbh amhlaidh gur lean sé ó bhrí chláir na forála seo agus ón aidhm go ndéanfaí cinntí chomh hoscailte "agus is féidir" go raibh sé sainordaitheach an prionsabal seo a chur chun tosaigh i gcleachtas. Maidir le comhlacht reachtach amhail an Chomhairle, ba é an cruinniú poiblí an cineál ab fhearr oscailteachta cinnteoireachta, mar a bhí á chleachtadh ag comhlachtaí reachtacha Ballstát uile an Aontais.

Cé go raibh an chumhacht aici a cúrsaí inmheánacha a eagrú níor scaoil sé seo an Chomhairle óna dualgas i leith phrionsabail an Aontais a urramú agus a chur chun tosaigh. D'fhéadfadh an modh inar tarraingíodh suas na Rialacha Nós Imeachta agus a gcur chun feidhme teacht salach dá bhrí sin ar phrionsabail ardoird agus a bheith dá bhrí sin ina gcás drochriaracháin.

De réir na ngearánach, nuair a críochnaíodh an obair ar an Dréachtchonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip ba dhul chun cinn nua é go cáilíochtúil maidir leis an bprionsabal go mbainfeadh oscailteacht le cruinnithe na Comhairle agus í ag gníomhú ina cáil reachtach. Bheadh an prionsabal seo ina phrionsabal ginearálta dlí ar a dhéanaí ar ghlacadh an bhunreachta ag ceannairí stáit agus ag ceannairí rialtais na mBallstát.

Fiosrúcháin bhreise

I ndiaidh scrúdú cúramach a bheith déanta ar thuairim na Comhairle agus ar bharúlacha na ngearánach, ba chosúil go raibh gá lena thuilleadh fiosrúchán.

Iarratas le haghaidh faisnéise breise

Dá bhrí sin scríobh an tOmbudsman chuig an gComhairle ag deireadh mhí an Mheithimh 2004. Sa litir seo, thug an tOmbudsman faoi deara go raibh Airteagal 49 (2) den Dréachtchonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip cuimsithe freisin sa Chonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip a comhaontaíodh ag an gComhairle Eorpach sa Bhruiséil cúpla lá roimhe sin. Dúirt an tOmbudsman go raibh na Ballstáit uile tar éis glacadh leis an gconradh seo, cé nach ndearna na Ballstáit é a dhaingniú fós. Thug sé faoi deara freisin go raibh Rialacha Nós Imeachta na Comhairle glactha ag an gComhairle, is é sin le rá ag ionadaithe na mBallstát.

I bhfianaise an mhéid thuas, d'fhiafraigh an tOmbudsman den Chomhairle cé na bacainní, má ba ann dóibh, a mheas sí a bheith ann i gcoinne an athraithe ar a Rialacha Nós Imeachta a d'iarr na gearánaigh a chur chun feidhme, anois nuair a bhí an Conradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip, lena n-áirítear an fhoráil thuasluaite, glactha ag na Ballstáit.

Freagra ón gComhairle

Ina freagra, bhéimnigh an Chomhairle arís an tábhacht a bhain le saincheist na trédhearcachta dar léi. Thug an Chomhairle faoi deara go raibh an Conradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip fós le daingniú ag na Ballstáit. Ina theannta sin dúirt sí gur léirigh an fhíric go raibh an fhoráil ábhartha curtha le Cuid I den Chonradh Bunreachtúil inti féin gur cheist pholaitiúil bhunreachtúil a bhí san ábhar a d'ardaigh na gearánaigh seachas ceist drochriaracháin.

Mar fhocal scoir, dúirt an Chomhairle athuair nach raibh drochriarachán ar bith i gceist toisc gur ghníomhaigh sí i gcomhréir go hiomlán leis na rialacha ábhartha a bhí i bhfeidhm.

Barúlacha na ngearánach

Ní bhfuarthas barúlacha ar bith ó na gearánaigh.
Dréachtmholadh ón Ombudsman

An dréachtmholadh

An 9 Samhain 2004, sheol an tOmbudsman an dréachtmholadh seo a leanas chuig an gComhairle, i gcomhréir le hAirteagal 3 (6) de Reacht an Ombudsman Eorpaigh:

" *The Council of the European Union should review its refusal to decide to meet publicly whenever it is acting in its legislative capacity* ." [Ba chóir do Chomhairle an Aontais Eorpaigh athbhreithniú a dhéanamh ar a diúltú cinneadh a dhéanamh teacht le chéile go poiblí aon uair a bhíonn sí ag gníomhú ina cáil reachtach.]

Thug an tOmbudsman Eorpach cúiseanna leis an dréachtmholadh mar seo a leanas:

1 Raon feidhme shainordú an Ombudsman

1.1 le hAirteagal 195 de Chonradh CE cuirtear de chúram ar an Ombudsman cásanna drochriaracháin i ngníomhaíocht institiúidí agus chomhlachtaí an Chomhphobail a scrúdú. Níl sainiú an fhocail 'drochriarachán' sa Chonradh. Ina Thuarascáil Bhliantúil do 1997 [3] , agus mar fhreagra ar iarratas ó Pharlaimint na hEorpa ar shoiléiriú, mhol an tOmbudsman an sainiú seo a leanas: "Tá drochriarachán ann mura ngníomhaíonn comhlacht poiblí de réir rialach nó prionsabail atá ceangailteach ina leith." D'fháiltigh Parlaimint na hEorpa roimh an sainiú seo ina dhiaidh sin [4] .

1.2 Ar bhonn an mhéid thuas, mheas an tOmbudsman nár ghá nach bhféadfadh drochriarachán a bheith ann cé go raibh cleachtas reatha na Comhairle i gcomhréir leis na rialacha i bhfeidhm, ar rialacha iad a ghlac an Chomhairle féin. Féadann beart a ghlac institiúid nó comhlacht de chuid an Chomhphobail a bheith ina chás drochriaracháin mura mbíonn sé i gcomhréir le prionsabal atá ceangailteach i leith na hinstitiúide nó an chomhlachta.

1.3 Ba chosúil go raibh an Chomhairle ag áiteamh gur cinneadh polaitiúil a bhí lasmuigh de shainordú an Ombudsman é a mhéid a osclaíonn sí don phobal na cruinnithe a bhíonn aici agus í ag gníomhú ina cáil reachtach. Ghlac an tOmbudsman leis gur cúrsa polaitiúil agus institiúideach le socrú ag an gComhairle féin ab ea glacadh Rialacha Nós Imeachta na Comhairle de bhun Airteagal 207 (3) de Chonradh CE. Níor bhain an gearán seo, ámh, leis an tslí inar eagraigh an Chomhairle a nósanna imeachta inmheánacha ach leis an gceist an bhféadfaí an pobal a eisiamh as cruinnithe na Comhairle agus í ag gníomhú ina cáil reachtach. Mar a thug na gearánaigh faoi deara agus an ceart acu, ba chosúil gur go poiblí a tháinig na comhlachtaí reachtacha i mBallstáit uile an Aontais le chéile. Le hAirteagal 1 (2) TEU sonraítear gur chóir cinntí a dhéanamh san Aontas "chomh hoscailte agus is féidir". Sna cúinsí seo, mheas an tOmbudsman nár chruthaigh an Chomhairle gur cúrsa polaitiúil amháin nár chóir dá bhrí sin é a bheith faoi réir grinnscrúdaithe ar bith ab ea saincheist na rochtana poiblí ar a cruinnithe.

1.4 Ina theannta sin d'áitigh an Chomhairle gur léirigh an fhíric go raibh foráil amhail Airteagal 49 (2) curtha le Cuid I den Dréachtchonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip inti féin gur cheist pholaitiúil bhunreachtúil a bhí san ábhar a d'ardaigh na gearánaigh seachas ceist drochriaracháin. Ní raibh an tOmbudsman sásta leis an argóint seo. Bí sé ríthábhachtach go mbeadh saoránaigh ábalta iad féin a chur ar an eolas i leith ghníomhaíocht na gcomhlachtaí reachtacha. Gan amhras is í an tslí ab fhearr chun é seo a bhaint amach ná díospóireachtaí na gcomhlachtaí reachtacha seo a oscailt don phobal. I bhfianaise thábhacht phrionsabal na hoscailteachta sa réimse seo, níorbh aon ionadh é gur cuireadh isteach foráil a chumhdaigh é sa Dréachtchonradh Bunreachtúil ar dtús agus ina dhiaidh sin sa Chonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip a ghlac na Ballstáit ag an gComhairle Eorpach sa Bhruiséil i mí an Mheithimh 2004 [5] .

1.5 D'fhonn míthuiscint fhéideartha ar bith a sheachaint, mheas an tOmbudsman go mba chabhair é a rá freisin nár bhain an gearán seo le gníomhaíocht reachtach na Comhairle inti féin, ach leis an gceist ar chóir go mbeadh cruinnithe na Comhairle agus í ag gníomhú ina cáil reachtach poiblí.

1.6 Ar bhonn an mhéid thuas, ba é dearcadh an Ombudsman go raibh an tsaincheist a ardaíodh leis an ngearán seo laistigh den sainordú a tugadh dó le hAirteagal 195 de Chonradh CE.

2 Easpa oscailteachta chruinnithe na Comhairle agus í ag gníomhú ina cáil reachtach

2.1 Go bunúsach líomhnaigh na gearánaigh nach raibh cleachtas reatha na Comhairle gan na cruinnithe go léir a bhíonn aici ina cáil reachtach a oscailt i gcomhréir leis an aidhm a leagadh síos le hAirteagal 1 (2) TEU ar dá réir a ghlactar cinntí san AE "ar dhóigh chomh hoscailte agus is féidir agus ar leibhéal chomh gar do na saoránaigh agus is féidir".

2.2 D'aontaigh an Chomhairle gur bhain an-tábhacht le prionsabal na hoscailteachta a leagadh amach inter alia le hAirteagal 1 (2) den Chonradh ar an Aontas Eorpach. Rinne sí aighneacht, ámh, go raibh an fhoráil ráite i dtéarmaí ginearálta a thug le fios gur aidhm seachas riail dhaingean a bhí i gceist agus gur caint chláir a bhí i gcaint na forála seo. Ba é dearcadh na Comhairle dá bhrí sin nach raibh a cleachtas reatha mar a leagadh amach é le hAirteagail 8 agus 9 dá Rialacha Nós Imeachta ina chás drochriaracháin.

2.3 D'aontaigh an tOmbudsman nach riail bheacht a bhí i gceist le hAirteagal 1 (2) TEU ach prionsabal ginearálta. B'fhíor i gcónaí, ámh, gur ordaíodh go soiléir do na hinstitiúidí agus do na comhlachtaí leis an bhforáil seo féachaint chuige go nglacfar cinntí uile ag leibhéal an AE chomh hoscailte "agus is féidir". Dá bhrí sin mheas an tOmbudsman gur chóir a fháil amach arbh fhéidir cruinnithe uile na Comhairle agus í ag gníomhú ina cáil reachtach a oscailt agus, dá mb'fhéidir, an raibh cúiseanna maithe ann, ámh, gan amhlaidh a dhéanamh.

2.4 Thug an tOmbudsman faoi deara, mar a bhéimnigh an Chomhairle féin, go raibh roinnt de chruinnithe na Comhairle agus í ag gníomhú ina cáil reachtach poiblí cheana féin de bhun

na rialacha a leagadh amach le hAirteagail 8 agus 9 de Rialacha Nós Imeachta na Comhairle. An Chomhairle féin, is é sin le rá comhlacht comhdhéanta d'ionadaí ó gach Ballstáit (Airteagal 203 de Chonradh CE), a ghlacann na Rialacha Nós Imeachta seo. Thug an tOmbudsman faoi deara gur shínigh Ballstáit an AE an Conradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip i mí Dheireadh Fómhair 2004 ina raibh foráil shainráite go dtiocfadh an Chomhairle le chéile go poiblí nuair a dhéanann sí dréachtghníomh reachtach a phlé agus nuair a dhéanann sí vótáil ina leith. Cé nach ndearna na Ballstáit uile an conradh seo a dhaingniú fós i gcomhréir lena rialacha bunreachtúla faoi seach, mheas an tOmbudsman, toisc go raibh ionadaithe na mBallstát sásta comhaontú ar fhoráil dá leithéid, go mba chosúil go bhféadfaí cruinnithe ábhartha na Comhairle a oscailt don phobal anois féin. Ar fhaitíos go raibh cúrsaí dearmadta aige a fhéadfadh a bheith ábhartha sa chomhthéacs seo, scríobh an tOmbudsman chuig an gComhairle i mí an Mheithimh 2004, ámh, chun a fhiafraí di cé na bacainní, má b'ann dóibh, a mheas sí a bheith ann i gcoinne an t-athrú ar a Rialacha Nós Imeachta a d'iarr na gearánaigh a chur chun feidhme. Ina freagra, níor thagair an Chomhairle do bhacainne ar bith dá leithéid. Dá bhrí sin mheas an tOmbudsman go mb'fhéidir leis an gComhairle a chinneadh gur chóir a cruinnithe ina cáil reachtach a oscailt don phobal, mura raibh cúiseanna maithe ann gan amhlaidh a dhéanamh.

2.5 Rinne an tOmbudsman grinnstaidéar ar na hargóintí a chuir an Chomhairle isteach. Níor thagair an Chomhairle do phrionsabail nó aidhmeanna ardoird ar bith a cheadódh di diúltú a cruinnithe ina cáil reachtach a oscailt don phobal. Ní amháin sin ach thug an tOmbudsman faoi deara gur bhéimnigh an Chomhairle an tábhacht mhór a bhain le saincheist na trédhearcachta dar léi. Ina litir chuig na gearánaigh de 19 Samhain 2003, ghlac Ardrúnaí na Comhairle leis gur saincheist a fuair an tacaíocht is leithne ab ea oscailt phléití reachtacha na Comhairle don phobal.

2.6 Ina tuairim, thagair an Chomhairle do na socruithe reatha maidir leis an bpobal a chur ar an eolas faoi ghníomhaíochtaí reachtacha na Comhairle, lena n-áirítear an fhéidearthacht chun rochtain a fháil ar dhoiciméid faoi Rialachán 1049/2001. Mheas an tOmbudsman nár bhain na socruithe seo, cé go raibh siad tábhachtach inmholta, leis an bhfiosrúchán reatha a bhain le rochtain ar chruinnithe na Comhairle, agus ní le heolas faoi na cruinnithe seo.

3 Conclúid

I bhfianaise an mhéid thuas, bhain an tOmbudsman de thátal gur cás drochriaracháin a bhí i ndiúltú na Comhairle cinneadh a dhéanamh teacht le chéile go poiblí aon uair a bhíonn sí ag gníomhú ina cáil reachtach gan cúiseanna maithe a thabhairt maidir leis an diúltú seo.

Tuairim mhionchruinn ón gComhairle

I ndiaidh an dréachtmholadh a fháil, agus i gcomhréir le hAirteagal 3 (6) de Reacht an Ombudsman Eorpaigh, sheol an Chomhairle tuairim mhionchruinn an 17 Feabhra 2005.

Ina tuairim mhionchruinn, rinne an Chomhairle na tráchtanna seo a leanas:

Le hAirteagal 2 (1) de Reacht an Ombudsman sainíodh cúraimí an Ombudsman mar chásanna drochriaracháin a nochtadh i "ngníomhaíochtaí" institiúidí agus comhlachtaí Comhphobail. Ní raibh Rialacha Nós Imeachta na Comhairle ina "ngníomhaíocht" de chuid na Comhairle iontu féin ach is amhlaidh gur rialaigh siad an modh inar chleachtaigh an Chomhairle a gníomhaíochtaí.

Ní raibh an Chomhairle in ann aontú leis an idirdhealú a rinne an tOmbudsman idir an tslí a d'eagraigh an Chomhairle a nósanna imeachta inmheánacha agus an tslí nach raibh cruinnithe uile na Comhairle a dhéileálann le cúrsaí reachtacha oscailte don phobal. Go deimhin, bhí leibhéal oscailteachta chruinnithe na Comhairle ar cheann de na roghanna polaitiúla a rinne an Chomhairle nuair a d'eagraigh sí a nósanna imeachta inmheánacha. Bhí eagrú imeachtaí na Comhairle an-tábhachtach dá baill. Toisc gur lean na forálacha reatha ó chinneadh polaitiúil ón gComhairle Eorpach - an comhlacht polaitiúil is airde san AE - léirigh sé sin ann féin leochaileacht pholaitiúil na saincheiste.

Dá bhrí sin lean an Chomhairle de bheith ag creidiúint go raibh an gearán seo lasmuigh de shainordú an Ombudsman.

Le hAirteagal 1 (2) TEU deirtear gur " *céim nua sa síorphróiseas* ionsar aontas buandlúite a chur ar bun idir pobail na hEorpa is ea an Conradh seo, ina nglactar cinntí ar dhóigh chomh hoscailte agus is féidir agus ar leibhéal chomh gar do na saoránaigh agus is féidir" (béim curtha leis). Ba chosúil go raibh réasúnaíocht an Ombudsman ag brath ar an bhfoshuíomh mícheart go raibh na focail aibhsithe iomarcach. Ní raibh Airteagal 1 (2) bainteach go díreach. Níos tábhachtaí fós, ón tslí ina raibh sí ráite, bhain an fhoráil seo le clár ó thaobh cineáil de. Níor cheadaigh an fhoclaíocht sin inti féin go ndéanfaí an creat dlíthiúil ar oibrigh an Chomhairle laistigh de a mheas i gcoinne Airteagal 1 (2); ar a mhéid, chuir sí in iúl go mba chóir go mbeadh an tAontas chomh hoscailte agus ab fhéidir sa todhchaí, ach ag an am go raibh Conradh an AE á tharraing suas nach raibh sé seo indéanta fós.

Go deimhin, le hAirteagal 3 TEU foráladh go "[m]Beidh ag an Aontas creat aonair institiúideach a áiritheoidh comhchuibheas agus leanúnachas na ngníomhaíochtaí a chuirfear i gcrích chun a chuspóirí a bhaint amach, agus an *acquis communautaire* á urramú agus á fhorbairt."

Mar seo a leanas a dúradh le hAirteagal 207 (3) de Chonradh CE:

"Glacfaidh an Chomhairle a Rialacha Nós Imeachta.

D'fhonn Airteagal 255(3) a chur i bhfeidhm, leagfaidh an Chomhairle síos sna Rialacha sin na coinníollacha faoina mbeidh rochtain ag an bpobal ar dhoiciméid na Comhairle. Chun críche na míre seo, saineoidh an Chomhairle na cásanna inar cóir a mheas go bhfuil sí ag gníomhú ina cáil reachtach d'fhonn níos mó rochtana ar dhoiciméid a cheadú sna cásanna sin ach san am céanna caomhnóidh sí éifeachtúlacht a próisis chinnteoireachta. Ar aon chuma, nuair a bhíonn an Chomhairle ag gníomhú ina cáil reachtach, poibleofar torthaí na vótála agus míniú ar an vótáil i dteannta leis na ráitis sna miontuairiscí."

Ní raibh Airteagal 1 (2) TEU ar chéim níos airde ná Airteagal 207 de Chonradh CE. Forálacha de dhlí bunaidh Comhphobail ab ea iad araon. Go deimhin, ós rud é nach ndearnadh fiú prionsabal a rialaíonn an dlí *reatha* a leagan síos le hAirteagal 1 (2) ach ina ionad sin gur sonraíodh aidhm fhadtéarmach, ní fhéadfadh sé ar aon chuma caint shainráite shoiléir Airteagal 207 a shárú.

Chomh maith leis sin, tháinig foclaíocht reatha Airteagal 1 (2) TEU agus Airteagal 207 (3) de Chonradh CE araon ó Chonradh Amstardam, rud a thaispeáin nár léirigh an chéad fhoráil acu smaointeoireacht ní ba nua ar bith ná an dara ceann. Ina ionad sin, bhí Airteagal 207 (3) ina léiriú praiticiúil - chomh fada agus a bhí oibríochtaí na Comhairle i gceist - ar cé chomh fada agus a mheas údair na gConarthaí go bhféadfaidís an aidhm a leagadh síos le hAirteagal 1 (2) a chur ar aghaidh.

Chríochnaigh an Chomhairle trína rá go raibh sí cinnte dá bhrí sin nach raibh a Rialacha Nós Imeachta ina gcás drochriaracháin.

Barúlacha na ngearánach

Ina mbarúlacha, chloígh na gearánaigh lena ngearán agus rinne siad na tráchtanna breise seo a leanas:

B'fhíor go raibh Airteagal 1 (2) TEU agus Airteagal 207 (3) de Chonradh CE araon ina bhforálacha de dhlí bunaidh Comhphobail agus mar sin gur fágadh iad ar an leibhéal céanna maidir le céimiúlacht na norm. Dá bhrí sin níor thóg Airteagal 1 (2) TEU tús áite ar Airteagal 207 (3) de Chonradh CE.

Bhí éifeachtaí dlí ag Airteagal 1 (2) TEU maidir leis an Aontas, ámh, ós rud é go raibh sé ina "phrionsabal" de chuid an AE a bhí ceangailteach ó thaobh dlí. Dá bhrí sin b'éigean an gá go mbeadh cinnteoireacht "chomh hoscailte agus is féidir" a chur san áireamh maidir le gach cinneadh a rinne an AE. I gcomhréir leis an dualgas ar na hinstitiúidí prionsabal na hoscailteachta a chur san áireamh ina gcinntí bhí an dualgas orthu athbhreithniú a dhéanamh ar a mbunrialacha nós imeachta i bhfianaise Airteagal 1 (2) TEU.

Cé go ndúradh le hAirteagal 1 (2) TEU gur "céim nua sa síorphróiseas ionsar aontas buandlúite a chur ar bun idir pobail na hEorpa is ea an Conradh seo, ina nglactar cinntí ar dhóigh chomh hoscailte agus is féidir agus ar leibhéal chomh gar do na saoránaigh agus is féidir", níor tháinig sé sin salach ar an dearcadh seo i bhfianaise go raibh an cur chun feidhme ina phróiseas a raibh tús curtha leis cheana féin le Conradh Amstardam.

Meastóireacht ón Ombudsman maidir leis an tuairim mhionchruinn ón gComhairle

Tugann an tOmbudsman faoi deara go gcuireann an Chomhairle i gcoinne a sheasaimh ar

dhá phríomhchúis. Ar dtús, is é dearcadh na Comhairle ná go bhfuil an gearán seo lasmuigh de shainordú an Ombudsman. Sa dara háit, creideann an Chomhairle nach raibh aon drochriarachán ann ar aon nós.

Maidir leis an *gcéad* cheann de na hagóidí seo, ba chóir a mheabhrú go gcuirtear de chúram ar an Ombudsman, le hAirteagal 195 de Chonradh CE, cásanna drochriaracháin i ngníomhaíocht institiúidí agus chomhlachtaí an Chomhphobail a scrúdú, seachas an Chúirt Bhreithiúnais agus an Chúirt Chéadchéime i bhfeidhmiú a bhfeidhmeanna breithiúnacha dóibh. Baineann an gearán seo leis an gceist ar chóir don Chomhairle teacht le chéile go poiblí le linn di gníomhú ina cáil reachtach. Is é dearcadh an Ombudsman gur "gníomhaíochtaí" de chuid na Comhairle iad cruinnithe na Comhairle, laistigh de bhrí Airteagal 195 de Chonradh CE. Chomh maith leis sin, tá sé deacair don Ombudsman a thuiscint cén fáth nach mbreathnófaí ar ghlacadh na Rialacha Nós Imeachta ag an gComhairle mar "ghníomhaíocht" de chuid institiúide Comhphobail.

Maidir le hargóint na Comhairle go mbaineann an gearán seo le rogha pholaitiúil nach bhfuil laistigh de shainordú an Ombudsman, ba chóir a mheabhrú nach mbaineann an gearán seo leis an tslí ina n-eagraíonn an Chomhairle a nósanna imeachta inmheánacha ach leis an gceist an féidir an pobal a eisiamh as cruinnithe na Comhairle agus í ag gníomhú ina cáil reachtach. Tugann an tOmbudsman faoi deara gur cosúil go bhfuil an Chomhairle ag áiteamh go bhfuil an leibhéal oscailteachta dá cuid cruinnithe ar cheann de na roghanna polaitiúla atá le déanamh ag an gComhairle. Is é dearcadh an Ombudsman, mar a mhínítear thíos, go bhfuil sé deacair an seasamh seo a chomhréiteach le hAirteagal 1 (2) TEU. Cé go ndéantar foráil le hAirteagal 207 de Chonradh CE don Chomhairle a Rialacha Nós Imeachta féin a ghlacadh, ní shonraítear gur chóir breathnú ar a mhéid a osclaítear cruinnithe na Comhairle, agus í ag gníomhú ina cáil reachtach, don phobal mar rogha pholaitiúil agus í a fhágáil faoin gComhairle. Gan aird ar an tsaincheist maidir leis an tionchar a chaithfidh a bheith ag Airteagal 1 (2) TEU, ba chóir a thabhairt faoi deara go bhfuil sé i gceist ag an bhforáil seo gur chóir go nglacfaí cinntí san AE ar dhóigh chomh hoscailte "agus is féidir". Níltear ag moladh in aon chor go mbeadh leibhéal na hoscailteachta ag brath ar thoilteanas polaitiúil institiúidí agus chomhlachtaí ábhartha an AE. Dá bhrí sin creideann an tOmbudsman fós go bhfuil an gearán seo laistigh dá shainordú.

Maidir leis an tsaincheist *shubstainteach* , tarraingíonn an Chomhairle aird i gceart ar fhoclaíocht iomlán Airteagal 1 (2) TEU lena ndeirtear "céim nua sa síorphróiseas ionsar aontas buandlúite a chur ar bun idir pobail na hEorpa is ea an Conradh seo, ina nglactar cinntí ar dhóigh chomh hoscailte agus is féidir agus ar leibhéal chomh gar do na saoránaigh agus is féidir". Aontaíonn an tOmbudsman go bhfuil sé i gceist ag an bhforáil seo go dtarlódh próiseas a chinnteodh go "nglactar cinntí ar dhóigh chomh hoscailte agus is féidir". Níl an tOmbudsman ábalta aontú, ámh, le dearcadh na Comhairle gur chóir breathnú ar Airteagal 1 (2) TEU mar fhoráil chláir gan aon éifeacht dhlíthiúil.

Le Conradh Amstardam, a síníodh an 2 Deireadh Fómhair 1997 agus a tháinig i bhfeidhm sa bhliain 1999, tugadh isteach an clásal ábhartha in Airteagal 1 (2) TEU. Mar atá curtha in iúl ag an gComhairle i gceart, ghlac an conradh sin le foclaíocht reatha Airteagal 207 (3) de Chonradh CE freisin. Níl rud ar bith in Airteagal 207 (3), ámh, a choisceann an Chomhairle

óna cruinnithe ina cáil reachtach a oscailt don phobal. Is é dearcadh an Ombudsman, dá bhrí sin, go bhfuil an tagairt a rinne an Chomhairle don fhoráil seo neamhchinntitheach.

Tugann an tOmbudsman aird ar dhearcadh na Comhairle nach ndearnadh le hAirteagal 1 (2) TEU ach a rá gur chóir don Aontas *sa todhchaí* a bheith chomh hoscailte agus is féidir, ach ag an am go raibh Conradh an AE á tharraing suas nach raibh sé sin indéanta fós. Fiú má bhí an dearcadh seo ceart, ámh, measann an tOmbudsman nár thug an Chomhairle aird cuí ar dhá cheist thábhachtacha: Ar dtús, le hAirteagal 1 (2) TEU tugtar le fios go soiléir gur chóir cinntí a dhéanamh san Aontas Eorpach "chomh hoscailte agus is féidir". Dá bhrí sin le hAirteagal 1 (2) TEU taispeántar go soiléir an treo ina gcaithfidh an tAontas agus a institiúidí dul. Dá bhrí sin níl rogha ar bith ag an gComhairle nó rogha pholaitiúil ar bith le déanamh aici maidir leis an treo seo. Níor thug an Chomhairle cúiseanna oibiachtúla ar bith, ámh, chun a mhíniú cén fáth nach mbeadh an Chomhairle ábalta bogadh sa treo sin agus a cruinnithe ina cáil reachtach a oscailt don phobal. Sa dara háit, maidir leis an bpróiseas i dtreo na haidhme sin a bhaint amach, rud tábhachtach is ea an t-am. Dá brí sin measann an tOmbudsman nach féidir leis an anailís díriú ar na forálacha a tugadh isteach le Conradh Amstardam amháin ach go gcaithfidh sí forbairtí ina dhiaidh sin a chur san áireamh. Sa chomhthéacs seo, tá sé tábhachtach a thabhairt faoi deara gur thug an Chomhairle féin, sna Rialacha Nós Imeachta nua a glacadh sa bhliain 2000, rialacha isteach lena ndearnadh foráil le haghaidh tuilleadh oscailteachta maidir lena cruinnithe ina cáil reachtach. I dtuairim an Ombudsman, thaispeáin an Chomhairle sa tslí seo go mba chóir agus go bhféadfaí bearta a chur i gcrích chun trédhearcacht a gníomhaíochta reachtaí a mhéadú. Le glacadh na Rialacha Nós Imeachta nua sa bhliain 2000 freisin deimhnítear go raibh agus go bhfuil sé indéanta a leithéid a dhéanamh faoi dhlí an Chomhphobail mar atá sé faoi láthair.

Ina ngearán, d'áitigh na gearánaigh gur imeachtaí tábhachtacha a bhí ábhartha dá gcás iad glacadh Dréachtchonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip sa bhliain 2003 agus síniú an Dréachtchonartha ag Ballstáit uile an AE sa bhliain 2004. Ní dhearna na Ballstáit uile an Conradh seo a dhaingniú fós agus dá bhrí sin níl sé dulta i bhfeidhm fós. Chun amhras a sheachaint, ba chóir a thabhairt faoi deara go bhfuil measúnú an Ombudsman ar an gcás seo bunaithe ar na Conarthaí atá ann cheana agus ar dhlí an Chomhphobail mar atá sé faoi láthair, agus ní ar an gConradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip.

Dá bhrí sin cloíonn an tOmbudsman lena thuairim gur cás drochriaracháin a bhí i ndiúltú na Comhairle cinneadh a dhéanamh teacht le chéile go poiblí aon uair a bhíonn sí ag gníomhú ina cáil reachtach gan cúiseanna bailí a thabhairt maidir leis an diúltú seo.
Moladh ón Ombudsman
I bhfianaise an mhéid thuas, déanann an tOmbudsman a dhréachtmholadh a athrá mar mholadh don Chomhairle mar seo a leanas:

Ba chóir do Chomhairle an Aontais Eorpaigh athbhreithniú a dhéanamh ar a diúltú cinneadh a dhéanamh teacht le chéile go poiblí aon uair a bhíonn sí ag gníomhú ina cáil reachtach.

D’fhéadfadh Parlaimint na hEorpa machnamh a dhéanamh ar an moladh a ghlacadh mar rún.

Strasbourg, 4 Deireadh Fómhair 2005

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

[1] Cinneadh 94/262 ó Pharlaimint na hEorpa de 9 Márta 1994 ar na Rialacháin agus na Coinníollacha Ginearálta d'Fheidhmiú Fheidhmeanna an Ombudsman, IO 1994 L 113, lch. 15.

[2] IO 2002 L 230, lch. 7. Tugtar téacs na bhforálacha seo i ndréachtmholadh an Ombudsman sa chás seo atá ar fáil (i mBéarla agus i nGearmáinis) ar shuíomh Gréasáin an Ombudsman (http://www.euro-ombudsman.eu.int).

[3] Féach lgh. 22-23.

[4] Féach Tuarascáil Bhliantúil an Ombudsman don bhliain 2002, lch. 18.

[5] D’fhéadfadh sé a bheith úsáideach é a chur in iúl go ndearnadh Airteagal 50 (2) den Chonradh a bhunaíonn Bunreacht don Eoraip as Airteagal 49 (2) den Dréachtchonradh Bunreachtúil agus go ndearnadh an fhoclaíocht a mhionathrú. Is mar seo a leanas atá an fhoráil ráite anois: "Suífidh Parlaimint na hEorpa i seisiún poiblí, agus suífidh an Chomhairle i seisiún poiblí nuair a dhéanann sí dréachtghníomh reachtach a phlé agus nuair a dhéanann sí vótáil ina leith."