



Särskild rapport från Europeiska ombudsmannen till Europaparlamentet med anledning av det förslag till rekommendation som riktats till Europeiska unionens råd i klagomål 2395/2003/GG

Särskild rapport

Ärende 2395/2003/GG - **Undersökning inledd den** 18/12/2003 - **Rekommendation**
beträffande 09/11/2004 - **Särskild rapport den** 18/12/2003 - **Beslut den** 17/10/2005

(utarbetad i enlighet med artikel 3.7 i Europeiska ombudsmannens stadgar ([1]))

Sammanfattning

Denna särskilda rapport gäller frågan om rådet bör sammanträda offentligt när det handlar i sin egenskap av lagstiftare. Ombudsmannens undersökning i ärendet har föranletts av ett klagomål som ingavs i december 2003. Den utsträckning i vilken rådets sammanträden i dess egenskap av lagstiftare är offentliga begränsas för närvarande av rådets egen arbetsordning. Det enda som skulle behövas för att göra alla sådana sammanträden öppna för allmänheten vore därför att rådet ändrade sin arbetsordning. Enligt ombudsmannens åsikt utgör rådets underlåtenhet att göra detta ett administrativt missförhållande. Denna slutsats bygger på följande argument: a) i artikel 1.2 i Fördraget om Europeiska unionen fastslås en allmän princip om att rådet och gemenskapens övriga institutioner och organ måste fatta beslut "så öppet [...] som möjligt"; b) rådet har inte redovisat några godtagbara skäl till att det inte skulle kunna ändra sin arbetsordning i syfte att göra de berörda sammanträdena öppna för allmänheten.

Rådet intog ståndpunkten att artikel 1.2 i Fördraget om Europeiska unionen enbart angav att *den framtida* unionen borde vara så öppen som möjligt, men att detta vid tiden för upprättandet av EU-fördraget ännu inte var möjligt. När det gäller den process som skall leda fram till att detta mål uppnås är dock tiden en viktig faktor. Ombudsmannen anser därför att analysen inte kan inskränkas till de bestämmelser som infördes genom Amsterdampfördraget utan måste beakta även utvecklingen därefter. I detta sammanhang är det viktigt att lägga märke till att rådet självt, i den nya arbetsordning som antogs år 2000, införde regler som innebar en större öppenhet för dess sammanträden i dess egenskap av lagstiftare. Som ombudsmannen ser saken slog rådet därigenom fast att åtgärder för att öka insynen i dess lagstiftande verksamhet måste och kunde vidtas. Att den nya arbetsordningen antogs år 2000 bekräftar dessutom att detta var något som kunde och kan göras med stöd av gemenskapsrätten i dess nuvarande tillstånd.



Klagandena i det aktuella fallet åberopade en bestämmelse i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa som säger att rådet skall sammanträda offentligt när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt (artikel 50.2 i fördraget). För undanröjande av alla tvivel bör det noteras att ombudsmannens särskilda rapport bygger på de befintliga fördragen och på gemenskapsrätten i dess nuvarande tillstånd, inte på Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Klagomålet

Klagandenas anmälan

I december 2003 ingav klagandena - en ledamot av Europaparlamentet tillhörande CDU ("Christlich Demokratische Union Deutschlands"), ett tyskt politiskt parti, och en företrädare för samma partis ungdomsförbund - ett klagomål till ombudsmannen om att rådets sammanträden i dess egenskap av lagstiftare var offentliga bara i den omfattning som föreskrevs i artiklarna 8 och 9 i rådets arbetsordning av den 22 juli 2002 ([2]) (EGT 2002 L 230, s. 7).

Klagandenas hänvändelser till rådet

Den 18 september 2003 offentliggjorde klagandena ett öppet brev till rådet i frågan.

Den 19 november 2003 besvarade Javier Solana, rådets generalsekreterare, klagandenas öppna brev å rådets vägnar. Solana påpekade att artikel 8 i rådets arbetsordning återspeglade den kompromiss som uppnåtts vid Europeiska rådets möte i Sevilla. Han tillade att rådets överläggningar inför omröstningar om lagstiftningsakter redan var offentliga och gjordes tillgängliga för den intresserade allmänheten på audiovisuell väg. Solana noterade att detsamma gällde kommissionens framläggande av viktigare lagstiftningsförslag och den därpå följande debatten i rådet. Enligt Solanas åsikt var således en avsevärd del av rådets lagstiftande verksamhet i praktiken redan offentlig. Dessutom var nästan alla handlingar med anknytning till rådets lagstiftande verksamhet tillgängliga enligt förordning nr 1049/2001. Solana tillade att öppnandet för allmänheten av rådets överläggningar i lagstiftningsärenden var - något som framgått av konventets överläggningar - en fråga som hade ytterst brett stöd, och att klagandenas förslag därför borde diskuteras på nytt i samband med förberedelserna för genomförandet av det nya Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Klagandenas argument

I sitt klagomål till ombudsmannen redovisade klagandena följande argument:

Klagandena påpekade att rådet - tillsammans med Europaparlamentet - var Europeiska unionens lagstiftande organ. De framhöll att rådets beslut påverkade europeiska medborgares liv. Trots att rådet hade en så central betydelse, sammanträdde det offentligt bara i undantagsfall och i begränsad omfattning.

Klagandena noterade att artikel 49.2 i det utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som utarbetades av konventet 2003 hade följande lydelse:



"Europaparlamentets sammanträden skall vara offentliga, liksom även ministerrådets sammanträden när lagstiftningsförslag diskuteras och antas."

Enligt klagandenas åsikt fanns det ett avsevärt antal rättsliga och politiska argument för att göra det möjligt för rådet att sammanträda offentligt från och med nu.

Klagandena påpekade att offentliga sammanträden för rådet när det handlade i sin egenskap av lagstiftare ändå skulle bli praxis när den nya konstitutionen trädde i kraft. De framhöll att det mot bakgrund av det resultat som konventet uppnått och reaktionerna på europeisk och nationell nivå inte rådde något tvivel om att det hade uppstått en övertygelse i Europa om att det var rätt att rådet sammanträdde offentligt, eftersom detta skulle stärka medborgarnas förtroende för de beslut som fattas i Bryssel.

Vidare hävdade de att rådets nuvarande praxis inte var förenlig med det syfte som angavs i artikel 1.2 i Fördraget om Europeiska unionen ("EU-fördraget"), enligt vilken besluten i EU "skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt". Enligt klagandena måste insyn i EU:s verksamhet numera ses som en allmän rättslig princip som helt och fullt borde återspeglas i rådets arbetsordning.

Därutöver hävdade klagandena att utestängandet av allmänheten inte tjänade något överordnat syfte. Enligt dem innebar utestängandet av allmänheten enbart att medlemsstaternas regeringar skyddades mot närmare granskning från den europeiska allmänhetens sida, och detta fick enbart negativa konsekvenser för den europeiska integrationen och för medborgarna.

Enligt klagandena borde därför rådets arbetsordning ändras till att föreskriva att rådet i sin egenskap av lagstiftare alltid skall sammanträda offentligt.

Undersökningen

Rådets yttrande

Ombudsmannen vidarebefordrade klagomålet till rådet för yttrande.

I sitt yttrande framförde rådet följande kommentarer:

Den öppenhetsprincip som slogs fast bl.a. i artikel 1.2 i EU-fördraget hade stor betydelse. Denna bestämmelse var dock uttryckt i allmänna termer som tydde på att det handlade om ett mål snarare än om en absolut regel. Språket i bestämmelsen var programmatiskt, vilket tydligt framgick av uttrycket "markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning".

Rådets nuvarande praxis i fråga om offentlighet för dess sammanträden stämde överens med rådets arbetsordning. Klagandena föreföll hävda att arbetsordningen i sig utgjorde ett



administrativt missförhållande. Antagandet av arbetsordningen (vars direkta rättsliga grund var artikel 207.3 i EG-fördraget) var emellertid en politisk och institutionell fråga. Artiklarna 8 och 9 i arbetsordningen hade ändrats med anledning av en kompromiss som medlemsstaterna ingick vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002.

Enligt utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa skulle rådets sammanträden vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuterades och antogs. Själva det faktum att en sådan bestämmelse hade tagits med i (ett utkast till) en konstitution torde bekräfta att ärendet inte rörde administrativa missförhållanden eller administrativ praxis utan att det handlade om en rättslig och politisk fråga som låg utanför ombudsmannens ämbetsområde.

Rådet framhöll vidare de befintliga ordningarna för att informera allmänheten om rådets lagstiftande verksamhet, bl.a. möjligheten att få tillgång till handlingar enligt förordning 1049/2001.

Mot bakgrund av ovanstående hävdade rådet att inga administrativa missförhållanden förelåg och att den fråga som klagandena tagit upp låg utanför ombudsmannens ämbetsområde.

Klagandenas kommentarer

I sina kommentarer vidhöll klagandena sitt klagomål. De hävdade att det faktum att artikel 1.2 i EU-fördraget slog fast ett allmänt formulerat mål snarare än en absolut regel inte utgjorde något hinder för deras begäran att rådets sammanträden skulle vara offentliga. Klagandena gjorde gällande att det tvärtom följde av bestämmelsens programmatiska innebörd och av målet att beslut skulle fattas så öppet "som möjligt" att det var obligatoriskt att främja denna princip i praktiken. För ett lagstiftande organ som rådet var offentliga sammanträden den klassiska formen av öppet beslutsfattande - en form som används av de lagstiftande organen i alla unionens medlemsstater.

Befogenheten att organisera de egna inre angelägenheterna befriade inte rådet från skyldigheten att respektera och främja unionens principer. Den faktiska utformningen och tillämpningen av arbetsordningen kunde därför strida mot överordnade principer och därigenom utgöra ett administrativt missförhållande.

Enligt klagandena innebar slutförandet av arbetet med utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa en kvalitativ ny utveckling i fråga om principen om offentlighet för rådets sammanträden i dess egenskap av lagstiftare. Denna princip skulle bli en allmän rättslig princip senast när medlemsstaternas stats- och regeringschefer antog konstitutionen.

Ytterligare undersökningar

Efter noggrant övervägande av rådets yttrande och klagandenas kommentarer, föreföll



ytterligare undersökningar vara nödvändiga.

Begäran om ytterligare information

Ombudsmannen tillskrev därför rådet i slutet av juni 2004. I brevet noterade ombudsmannen att artikel 49.2 i utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa hade tagits med även i det Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som Europeiska rådet några dagar tidigare hade enats om vid sitt möte i Bryssel. Ombudsmannen påpekade att även om detta fördrag ännu inte hade ratificerats av medlemsstaterna, hade det godkänts av samtliga medlemsstater. Dessutom noterade han att rådets arbetsordning antogs av rådet, dvs. av medlemsstaternas företrädare.

Mot bakgrund av ovanstående bad ombudsmannen rådet att underrätta honom om vilka eventuella hinder det ansåg föreligga för genomförandet av den ändring i dess arbetsordning som klagandena begärt, med tanke på att Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, inbegripet den ovannämnda bestämmelsen, nu hade godkänts av medlemsstaterna.

Rådets svar

I sitt svar betonade rådet ännu en gång vilken vikt det fäste vid insynsfrågan. Rådet noterade att Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa ännu inte hade ratificerats av medlemsstaterna. Rådet tillade att själva det faktum att den aktuella bestämmelsen hade tagits med i del I av konstitutionsfördraget i sig illustrerade att det ärende som klagandena tagit upp var en politisk och konstitutionell fråga snarare än en fråga om administrativa missförhållanden.

Avslutningsvis upprepade rådet sin ståndpunkt att det inte förelåg några administrativa missförhållanden eftersom det hade agerat helt i överensstämmelse med relevanta gällande regler.

Klagandenas kommentarer

Inga kommentarer erhöles från klagandena.
Ombudsmannens förslag till rekommendation

Förslag till rekommendation

Den 9 november 2004 riktade ombudsmannen följande förslag till rekommendation till rådet, i enlighet med artikel 3.6 i Europeiska ombudsmannens stadgar:

"Europeiska unionens råd bör se över sin vägran att besluta att sammanträda offentligt när det handlar i sin egenskap av lagstiftare."

Europeiska ombudsmannen motiverade förslaget till rekommendation enligt följande:



1 Ombudsmannens behörighet att behandla klagomålet

1.1 Enligt artikel 195 i EG-fördraget är ombudsmannens uppgift att utreda missförhållanden i gemenskapsinstitutionernas eller gemenskapsorganens verksamhet. Fördraget innehåller inte någon definition av termen "administrativa missförhållanden". I sin årsrapport för 1997 ([3]), som svar på en begäran om förtydligande från Europaparlamentets sida, föreslog ombudsmannen följande definition: "Administrativa missförhållanden föreligger när ett offentligt organ underlåter att agera i enlighet med en regel eller princip som är bindande för det." Denna definition välkomnades senare av Europaparlamentet. ([4])

1.2 På grundval av ovanstående ansåg ombudsmannen att det faktum att rådets nuvarande praxis stämde överens med de gällande reglerna, vilka rådet självt antagit, inte innebar att det inte kunde föreligga administrativa missförhållanden. En åtgärd kan även om den vidtas av en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan utgöra ett administrativt missförhållande, om den inte är förenlig med en princip som är bindande för institutionen eller organet.

1.3 Rådet föreföll hävda att beslutet om i vilken omfattning dess sammanträden i dess egenskap av lagstiftare skulle vara offentliga var politiskt och låg utanför ombudsmannens ämbetsområde. Ombudsmannen höll med om att antagandet av rådets arbetsordning på grundval av artikel 207.3 i EG-fördraget var en politisk och institutionell fråga som rådet självt fattade beslut om. Det aktuella klagomålet rörde emellertid inte hur rådet organiserade sina interna förfaranden utan frågan om allmänheten kunde utestängas från rådets sammanträden i dess egenskap av lagstiftare. Som klagandena korrekt hade framhållit, föreföll de lagstiftande organen i alla Europeiska unionens medlemsstater sammanträda offentligt. I artikel 1.2 i EU-fördraget sägs att besluten i unionen skall fattas "så öppet [...] som möjligt". Under dessa omständigheter ansåg ombudsmannen att rådet inte hade kunnat visa att frågan om allmänhetens tillgång till dess sammanträden var en rent politisk fråga som därför inte skulle vara föremål för någon form av granskning.

1.4 Rådet hävdade vidare att själva det faktum att en bestämmelse som artikel 49.2 hade tagits med i del I av utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa illustrerade att det ärende som klagandena tagit upp var en politisk och konstitutionell fråga snarare än en fråga om administrativa missförhållanden. Ombudsmannen fann inte detta argument övertygande. Det var av grundläggande betydelse att medborgarna kunde informera sig om de lagstiftande organens verksamhet. Det bästa sättet att få till stånd detta var utan tvivel att se till att de debatter som fördes inom dessa organ var öppna för allmänheten. Mot bakgrund av öppenhetsprincipens betydelse på detta område var det inte överraskande att en bestämmelse som slog fast denna princip togs med först i utkastet till konstitutionsfördrag och sedan i det Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som antogs av medlemsstaterna vid Europeiska rådets möte i Bryssel i juni 2004. ([5])



1.5 För att undvika alla tänkbara missförstånd ansåg ombudsmannen det lämpligt att tillägga att det aktuella klagomålet inte rörde rådets lagstiftande verksamhet som sådan utan frågan om rådets sammanträden i dess egenskap av lagstiftare borde vara offentliga.

1.6 På grundval av ovanstående ansåg ombudsmannen att det ärende som tagits upp i det aktuella klagomålet låg inom det ämbetsområde som han tilldelats genom artikel 195 i EG-fördraget.

2 Bristen på öppenhet vid rådets sammanträden i dess egenskap av lagstiftare

2.1 Klagandena hävdade väsentligen att rådets nuvarande praxis, som innebär att inte alla de sammanträden som rådet anordnar i sin egenskap av lagstiftare är öppna, stred mot målet i artikel 1.2 i EU-fördraget, enligt vilken besluten i EU "skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt".

2.2 Rådet höll med om att den öppenhetsprincip som slogs fast bl.a. i artikel 1.2 i Fördraget om Europeiska unionen hade stor betydelse. Däremot hävdade rådet att denna bestämmelse var uttryckt i allmänna termer som tydde på att det handlade om ett mål snarare än om en absolut regel, och att bestämmelsens språk var programmatiskt. Rådet intog därför ståndpunkten att dess nuvarande praxis enligt artiklarna 8 och 9 i dess arbetsordning inte utgjorde administrativa missförhållanden.

2.3 Ombudsmannen höll med om att artikel 1.2 i EU-fördraget inte innehöll någon exakt regel utan snarare en allmän princip. Trots detta gav denna bestämmelse dock institutionerna och organen tydliga anvisningar att se till att alla beslut på EU-nivå fattas så öppet "som möjligt". Därför ansåg ombudsmannen att det borde utredas huruvida det var möjligt att öppna alla sammanträden där rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare och, om så skulle visa sig vara fallet, huruvida det trots detta fanns goda skäl att inte öppna dem.

2.4 Ombudsmannen noterade - vilket rådet självt också hade framhållit - att vissa av rådets sammanträden i dess egenskap av lagstiftare redan var offentliga i enlighet med reglerna i artiklarna 8 och 9 i rådets arbetsordning. Denna arbetsordning antas av rådet självt, dvs. av ett organ bestående av en företrädare för varje medlemsstat (artikel 203 i EG-fördraget). Ombudsmannen konstaterade att EU:s medlemsstater i oktober 2004 hade undertecknat Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, som innehöll en uttrycklig bestämmelse om att rådets sammanträden skulle vara offentliga när det överlade och röstade om ett utkast till lagstiftningsakt. Även om detta fördrag ännu inte hade ratificerats av samtliga medlemsstater i enlighet med deras olika konstitutionella krav, menade ombudsmannen att själva det faktum att företrädare för medlemsstaterna hade ansett sig kunna enas om en sådan bestämmelse föreföll tyda på att det vore möjligt att öppna de aktuella rådssammanträdena för allmänheten redan nu. Väl medveten om att han kunde ha förbisett faktorer som skulle kunna vara relevanta i sammanhanget tillskrev ombudsmannen dock rådet i juni 2004 och bad att få information om vilka eventuella hinder det ansåg föreligga för genomförandet av den ändring i dess arbetsordning som klagandena begärt. I



sitt svar hänvisade rådet inte till några sådana hinder. Därför fann ombudsmannen att det vore möjligt för rådet att besluta att allmänheten skulle få tillträde till de sammanträden som det anordnar i sin egenskap av lagstiftare såvida det inte fanns goda skäl som talade emot detta.

2.5 Ombudsmannen övervägde noga de argument som rådet framfört. Rådet hänvisade emellertid inte till några överordnade principer eller mål som skulle kunna berättiga dess vägran att göra sina sammanträden i sin egenskap av lagstiftare öppna för allmänheten. Tvärtom konstaterade ombudsmannen att rådet framhöll vilken stor vikt det fäste vid insynsfrågan. I sitt brev till klagandena av den 19 november 2003 höll rådets generalsekreterare med om att öppnandet av rådets överläggningar i lagstiftningsärenden för allmänheten var en fråga som hade fått ytterst brett stöd.

2.6 I sitt yttrande hänvisade rådet till de befintliga ordningarna för att informera allmänheten om rådets lagstiftande verksamhet, bl.a. möjligheten att få tillgång till handlingar enligt förordning 1049/2001. Ombudsmannen fann att dessa ordningar, även om de kunde anses vara betydelsefulla och lovvärda, inte var relevanta för den aktuella undersökningen, som rörde tillgången till rådets sammanträden - inte information om dessa sammanträden.

3 Slutsats

Mot bakgrund av ovanstående fann ombudsmannen att det faktum att rådet utan att anföra godtagbara skäl vägrade att besluta att alltid sammanträda offentligt när det handlar i sin egenskap av lagstiftare utgjorde ett administrativt missförhållande.

Rådets detaljerade yttrande

Efter att ha erhållit förslaget till rekommendation, och i enlighet med artikel 3.6 i Europeiska ombudsmannens stadgar, översände rådet ett detaljerat yttrande den 17 februari 2005.

I sitt detaljerade yttrande framförde rådet följande kommentarer:

Enligt artikel 2.1 i ombudsmannens stadgar var dennes ansvarsområde att upptäcka fel och försummelser i samband med "verksamheten" inom gemenskapens institutioner och organ. Rådets arbetsordning var inte i sig någon "verksamhet" som rådet utförde utan reglerade snarare hur rådet utförde sin verksamhet.

Rådet kunde inte hålla med om ombudsmannens distinktion mellan det sätt på vilket rådet organiserade sina interna förfaranden och det faktum att allmänheten inte bereddes tillträde till alla rådssammanträden som behandlade lagstiftningsärenden. I själva verket var graden av offentlighet för rådets sammanträden ett av de politiska val som rådet gjorde när det organiserade sina interna förfaranden. Hur rådets arbete var organiserat var en fråga av stor betydelse för dess ledamöter. Att de nuvarande bestämmelserna var en följd av ett politiskt beslut av Europeiska rådet - det högsta politiska organet i EU - visade i sig hur politiskt



känslig frågan var.

Rådet vidhöll således sin ståndpunkt att det aktuella klagomålet låg utanför ombudsmannens ämbetsområde.

Artikel 1.2 i EU-fördraget har följande lydelse: "Detta fördrag markerar *en ny fas i processen för att skapa* en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt." (rådets kursivering).

Ombudsmannens resonemang föreföll bygga på det felaktiga antagandet att de kursiverade orden var överflödiga. Artikel 1.2 var inte direkt tillämplig. Dessutom, och i synnerhet, var denna bestämmelse på grund av sin formulering programmatisk till sin natur. Denna formulering i sig medgav inte att den rättsliga ram inom vilken rådet verkade bedömdes mot bakgrund av artikel 1.2; på sin höjd angav formuleringen att den framtida unionen borde vara så öppen som möjligt, men att detta vid tiden för upprättandet av EU-fördraget ännu inte var möjligt.

I själva verket stipulerade artikel 3 i EU-fördraget följande: "Unionen skall ha en gemensam institutionell ram, som skall säkerställa konsekvens och kontinuitet i verksamheten för att nå dess mål samtidigt som gemenskapens regelverk följs och byggs ut."

Artikel 207.3 i EG-fördraget hade följande lydelse:

"Rådet skall anta sin egen arbetsordning.

För tillämpningen av artikel 255.3 skall rådet i sin arbetsordning utarbeta villkoren för allmänhetens tillgång till rådets handlingar. För tillämpningen av denna punkt skall rådet fastställa de fall då det skall anses handla i sin egenskap av lagstiftare, i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall, samtidigt som effektiviteten i beslutsprocessen bevaras. När rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare skall omröstningsresultaten och röstmotiveringarna samt uttalandena till protokollet alltid offentliggöras."

Artikel 1.2 i EU-fördraget var inte överordnad artikel 207 i EG-fördraget. Båda var primärgemenskapsrättsliga bestämmelser. Eftersom artikel 1.2 inte ens slog fast någon princip som skulle reglera *gällande* rätt utan angav ett relativt allmänt långsiktigt mål, kunde denna artikel omöjligt ha företrädde framför det uttryckliga och tydliga språkbruket i artikel 207.

Dessutom härrörde den nu gällande ordalydelsen av både artikel 1.2 i EU-fördraget och artikel 207.3 i EG-fördraget från Amsterdamfördraget, något som visade att den förstnämnda bestämmelsen inte återspeglade nyare tankegångar än den sistnämnda. Snarare var det så att artikel 207.3 konkret återspeglade - med avseende på rådets verksamhet - hur långt fördragets upphovsmän ansåg det möjligt att gå i riktning mot det mål som angavs i artikel 1.2.

Rådet avslutade sitt yttrande med att framhålla sin övertygelse om att dess arbetsordning således inte utgjorde något administrativt missförhållande.



Klagandenas kommentarer

I sina kommentarer vidhöll klagandena sitt klagomål och framförde följande nya synpunkter:

Det stämde att artikel 1.2 i EU-fördraget och artikel 207.3 i EG-fördraget båda var primärgemenskapsrättsliga bestämmelser och således befann sig på samma nivå i normhierarkin. Därför hade artikel 1.2 i EU-fördraget inte företräde framför artikel 207.3 i EG-fördraget.

Artikel 1.2 i EU-fördraget hade emellertid rättslig verkan för unionen eftersom den innebar en rättsligt bindande "princip" för EU. Därför måste behovet av att fatta besluten "så öppet [...] som möjligt" beaktas med avseende på varje beslut som EU fattade. Institutionernas skyldighet att i sina beslut beakta öppenhetsprincipen motsvarades av skyldigheten att se över sina grundläggande procedurregler mot bakgrund av artikel 1.2 i EU-fördraget.

Att det i artikel 1.2 i EU-fördraget sades att detta fördrag "markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt" motsade inte denna ståndpunkt, eftersom genomförandet utgjorde en process som redan hade inletts genom Amsterdamfördraget.

Ombudsmannens bedömning av rådets detaljerade yttrande

Ombudsmannen konstaterar att rådet invänder mot hans ståndpunkt på grundval av två huvudargument. För det första menar rådet att det aktuella klagomålet ligger utanför ombudsmannens ämbetsområde. För det andra anser rådet att det under alla omständigheter inte föreligger några administrativa missförhållanden.

När det gäller den *första* av dessa invändningar bör det erinras om att artikel 195 i EG-fördraget ger ombudsmannen uppdraget att utreda missförhållanden i gemenskapsinstitutionernas och gemenskapsorganens verksamhet, med undantag för domstolen och förstainstansrätten då dessa utövar sina domstolsfunktioner. Det aktuella klagomålet rör frågan om rådet bör sammanträda offentligt när det handlar i sin egenskap av lagstiftare. Ombudsmannen anser att rådets sammanträden är rådets "verksamheter" i den mening som avses i artikel 195 i EG-fördraget. Dessutom har ombudsmannen svårt att förstå varför inte även rådets antagande av sin arbetsordning skulle betraktas som en gemenskapsinstitutionens "verksamhet".

När det gäller rådets argument att det aktuella klagomålet rör ett politiskt val som inte ligger inom ombudsmannens ämbetsområde, bör det erinras om att klagomålet inte rör hur rådet organiserar sina interna förfaranden utan frågan om allmänheten kan utestängas från de sammanträden som rådet håller i sin egenskap av lagstiftare. Ombudsmannen konstaterar



att rådet förefaller hävda att graden av offentlighet för dess sammanträden är ett av de politiska val som rådet har att göra. Enligt ombudsmannens åsikt, och enligt vad som förklaras nedan, är denna ståndpunkt svår att förena med artikel 1.2 i EU-fördraget. I artikel 207 i EG-fördraget sägs att rådet skall anta sin egen arbetsordning, men där stipuleras inte att den utsträckning i vilken rådets sammanträden i dess egenskap av lagstiftare skall vara öppna för allmänheten är att betrakta som ett politiskt val och en fråga som rådet får avgöra efter eget gottfinnande. Oavsett frågan om vilken verkan som skall tillerkännas artikel 1.2 i EU-fördraget, bör det noteras att denna bestämmelse förutser att besluten i EU skall fattas så öppet "som möjligt". Det finns ingen antydning om att graden av öppenhet skall bero på den politiska viljan hos de berörda EU-institutionerna eller EU-organen. Därför anser ombudsmannen fortfarande att det aktuella klagomålet ligger inom hans ämbetsområde.

När det gäller *sakfrågan* framhåller rådet korrekt att den fullständiga ordalydelsen av artikel 1.2 i EU-fördraget är följande: "Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt." Ombudsmannen håller med om att denna bestämmelse förutser en process i riktning mot en situation där "besluten skall fattas så öppet [...] som möjligt". Däremot kan ombudsmannen inte hålla med rådet om att artikel 1.2 i EU-fördraget är att betrakta som en programmatisk bestämmelse utan rättslig verkan.

Den berörda bestämmelsen i artikel 1.2 i EU-fördraget infördes genom Amsterdamfördraget, som undertecknades den 2 oktober 1997 och trädde i kraft 1999. Som rådet korrekt har påpekat, antogs även den nuvarande ordalydelsen av artikel 207.3 i EG-fördraget genom Amsterdamfördraget. Det finns emellertid ingenting i artikel 207.3 som hindrar rådet från att göra sina sammanträden i sin egenskap av lagstiftare öppna för allmänheten. Enligt ombudsmannens åsikt är rådets åberopande av denna bestämmelse därför inte övertygande.

Ombudsmannen noterar att rådet anser att artikel 1.2 i EU-fördraget anger enbart att *den framtida* unionen bör vara så öppen som möjligt, men att detta vid den tidpunkt då EU-fördraget upprättades ännu inte var möjligt. Även om denna åsikt skulle vara korrekt, anser ombudsmannen dock att rådet har underlåtit att i vederbörlig grad beakta två betydelsefulla omständigheter: För det första anges det tydligt i artikel 1.2 i EU-fördraget att besluten i Europeiska unionen skall fattas "så öppet [...] som möjligt". Artikel 1.2 i EU-fördraget pekar således otvetydigt ut den riktning i vilken unionen och dess institutioner skall utvecklas. Därmed finns det inget utrymme för skönsmässiga avgöranden eller politiska val från rådets sida när det gäller denna riktning. Rådet har dock inte redovisat några sakliga skäl till varför det inte skulle kunna agera i överensstämmelse med denna riktning och göra sina sammanträden i sin egenskap av lagstiftare öppna för allmänheten. För det andra är tiden en viktig faktor när det gäller den process som skall leda fram till detta mål. Ombudsmannen anser därför att analysen inte kan inskränkas till de bestämmelser som infördes genom Amsterdamfördraget utan måste beakta även utvecklingen därefter. I detta sammanhang är det viktigt att lägga märke till att rådet självt, i den nya arbetsordning som antogs år 2000, införde regler som innebar en större öppenhet för dess sammanträden i dess egenskap av lagstiftare. Som ombudsmannen ser saken slog rådet därigenom fast att åtgärder för att öka insynen i dess lagstiftande verksamhet måste och kunde vidtas. Att den



nya arbetsordningen antogs år 2000 bekräftar dessutom att detta var något som kunde och kan göras med stöd av gemenskapsrätten i dess nuvarande tillstånd.

I sitt klagomål hävdade klagandena att antagandet av ett utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa år 2003 och alla EU-medlemsstaternas undertecknande därav år 2004 utgjorde betydelsefulla händelser av relevans för deras fall. Detta fördrag har ännu inte ratificerats av alla medlemsstaterna och har således ännu inte trätt i kraft. För undanröjande av alla tvivel bör det noteras att ombudsmannens bedömning i det aktuella fallet bygger på de befintliga fördragen och på gemenskapsrätten i dess nuvarande tillstånd, inte på Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Ombudsmannen vidhåller därför sin ståndpunkt att det faktum att rådet utan att anföra godtagbara skäl vägrar att besluta att alltid sammanträda offentligt när det handlar i sin egenskap av lagstiftare utgör ett administrativt missförhållande.

Ombudsmannens rekommendation

Mot bakgrund av ovanstående upprepar ombudsmannen sitt förslag till rekommendation som rekommendation till rådet enligt följande:

Europeiska unionens råd bör se över sin vägran att besluta att sammanträda offentligt när det handlar i sin egenskap av lagstiftare.

Europaparlamentet skulle kunna överväga att anta rekommendationen som en resolution.

Strasbourg den 4 oktober 2005

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

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

[2] EGT 2002 L 230, s. 7. Dessa bestämmelser citeras i ombudsmannens förslag till rekommendation i det aktuella fallet, som finns (på engelska och tyska) på ombudsmannens webbplats (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>).

[3] Se s. 22-23.

[4] Se ombudsmannens årsrapport för 2002, s. 18.



[5] Det kan vara lämpligt att påpeka att artikel 49.2 i utkastet till konstitutionsfördrag blev artikel 50.2 i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa samt att ordalydelsen ändrades något. Bestämmelsen har nu följande lydelse: "Europaparlamentets sammanträden skall vara offentliga, liksom även rådets sammanträden när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt."