

Offentlig adgang til Rådets møder

Europa-Parlamentets beslutning om særlig beretning fra Den Europæiske Ombudsmand efter forslag til henstilling til Rådet for Den Europæiske Union om offentlig adgang til Rådets møder i de tilfælde, hvor det optræder som lovgivende myndighed (klage 2395/2003/GG) (2005/2243(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til særlig beretning fra Den Europæiske Ombudsmand til Europa-Parlamentet efter forslag til henstilling til Rådet for Den Europæiske Union (klage 2395/2003/GG),
 - der henviser til EU-traktatens artikel 1,
 - der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter¹,
 - der henviser til EF-traktatens artikel 255, som omhandler aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen,
 - der henviser til EF-traktatens artikel 195 og 207,
 - der henviser til Laeken-erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid²,
 - der henviser til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla den 21. og 22. juni 2002,
 - der henviser til artikel 3, stk. 7, i Den Europæiske Ombudsmands statut³,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 45 og 195, stk. 3,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget for Andragender (A6-0056/2006),
- A. der henviser til, at EF-traktatens artikel 195 giver Den Europæiske Ombudsmand beføjelse til at modtage klager fra enhver unionsborger over tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer,
- B. der henviser til, at klagerne i klage 2395/2003/GG til Den Europæiske Ombudsmand gjorde gældende, at Rådets møder i de tilfælde, hvor det optræder som lovgivende myndighed, ikke er i overensstemmelse med EU-traktatens artikel 1, stk. 2, og kun er

¹ EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43.

² Bilag I til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Laeken den 14. og 15. december 2001.

³ EFT L 113 af 4.5.1994, s. 15.

tilgængelige for offentligheden i det omfang, det er fastsat i artikel 8 og 9 i Rådets forretningsorden af 22. juli 2002, som ændret den 22. marts 2004¹,

- C. der henviser til, at klagerne mente, at Rådets møder i de tilfælde, hvor det optræder som lovgivende myndighed, burde være tilgængelige for offentligheden, og anmodede om en ændring af Rådets forretningsorden for at få opfyldt dette krav,
- D. der henviser til, at Rådet i medfør af artikel 12, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001 og artikel 7 i Rådets forretningsorden, som ændret, optræder som lovgivende myndighed som omhandlet i EF-traktatens artikel 207, stk. 3, andet afsnit, når det vedtager lovregler, der har retskraft i eller for medlemsstaterne, hvad enten der er tale om forordninger, direktiver, rammeafgørelser eller beslutninger på grundlag af de relevante bestemmelser i traktaterne, bortset fra drøftelser, der fører til vedtagelse af interne forholdsregler, administrative eller budgetmæssige afgørelser, afgørelser, der vedrører forbindelserne mellem institutionerne eller de internationale forbindelser, eller akter, der ikke er obligatoriske, såsom konklusioner, henstillinger og resolutioner,
- E. der henviser til, at Rådets ikke-lovgivningsmæssige virksomhed ifølge den ovenstående definition af dets lovgivningsmæssige virksomhed er af meget beskedent omfang i forhold til dets lovgivningsmæssige virksomhed, og at gennemsigtighed derfor bør være hovedreglen i dets arbejde, idet fortrolighed kun finder anvendelse i forbindelse med dets ikke-lovgivningsmæssige virksomhed, når det skønnes hensigtsmæssigt,
- F. der henviser til, at beslutningerne i EU ifølge EU-traktatens artikel 1, stk. 2, bør "træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt",
- G. der henviser til, at Javier Solana, Rådets generalsekretær, den 19. november 2003 i sit svar på et åbent brev fra klagerne fastslog, at der var den bredest tænkelige opbakning til at gøre Rådets lovgivningsmæssige forhandlinger tilgængelige for offentligheden,
- H. der henviser til, at Rådet i sit svar til Ombudsmanden konstaterede, at princippet om åbenhed som omhandlet bl.a. i EU-traktatens artikel 1, stk. 2, er af den allerstørste betydning,
- I. der henviser til, at Rådet i sin forretningsorden, som ændret i 2004, har indført bestemmelser om større åbenhed i forbindelse med de møder, hvor Rådet optræder som lovgivende myndighed,
- J. der henviser til, at medlemsstaterne i oktober 2004 undertegnede traktaten om en forfatning for Europa, som indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter,
- K. der henviser til, at Rådet i sit svar på Ombudsmandens specifikke spørgsmål ikke nævnte forhindringer, der vanskeliggjorde en ændring af Rådets forretningsorden i overensstemmelse med klagerens ønsker, eller overordnede principper eller målsætninger, som kunne berettige, at Rådet afslog at gøre de møder, hvor det optræder som lovgivende myndighed, tilgængelige for offentligheden, men at Rådet hævdede, at vedtagelsen af dets

¹ EUT L 106 af 15.4.2004, s. 22.

forretningsorden var et politisk og institutionelt anliggende, som det alene tilkom Rådet at tage stilling til,

- L. der henviser til, at Den Europæiske Ombudsmand i sin årsberetning for 1997¹ fastslog, at der foreligger fejl eller forsømmelser, når en offentlig myndighed ikke handler i overensstemmelse med en bindende regel eller et bindende princip,
- M. der henviser til, at Ombudsmanden konkluderede, at det faktum, at Rådet nægtede at træffe afgørelse om at gøre sine møder tilgængelige for offentligheden i de tilfælde, hvor det optræder som lovgivende myndighed, uden at give en rimelig begrundelse for dette afslag, udgjorde et eksempel på fejl eller forsømmelser,
- N. der henviser til, at Ombudsmanden i sit forslag til henstilling til Rådet, fremsat i henhold til artikel 3, stk. 6, i Den Europæiske Ombudsmands statut, fastslog, at Rådet for Den Europæiske Union burde tage sit afslag på anmodningen om at gøre sine møder tilgængelige for offentligheden i de tilfælde, hvor det optræder som lovgivende myndighed, op til fornyet overvejelse; der henviser til, at Ombudsmanden i sin særlige beretning gentog sin henstilling til Rådet og foreslog, at Parlamentet skulle overveje at vedtage hans henstilling i form af en beslutning,
- O. der henviser til, at navnlig i de tilfælde, hvor Rådet vedtager retsakter som "A-punkter", foregår de egentlige forhandlinger og det egentlige lovgivningsarbejde i De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper), og de pågældende retsakter godkendes blot af Rådet,
- P. der henviser til, at Rådet også optræder som lovgivende myndighed på møderne i forligsudvalgene,
- Q. der henviser til, at det er nødvendigt, at medlemsstaternes holdninger og stemmeafgivelser i Rådet bliver offentligt kendt, således at ministrene offentligt kan stå til regnskab for deres handlinger,
- R. der henviser til, at de to grene af EU's lovgivningsmyndighed stadig arbejder på grundlag af delvis forskellige oplysninger; der henviser til, at Parlamentets dokumenter som hovedregel er offentlige, hvorimod Rådet ofte også arbejder på grundlag af klassificerede dokumenter og oplysninger, også når det behandler visse spørgsmål, som kræver vedtagelse efter den fælles beslutningsprocedure,
- S. der henviser til, at det britiske formandskab fremsatte to alternative forslag til Rådet med det formål at imødekomme Ombudsmandens henstillinger, og at det ene forslag ville have omfattet en ændring af Rådets forretningsorden, mens det andet forslag blot forsøgte at skabe større gennemsigtighed inden for rammerne af de eksisterende regler,
- T. der henviser til, at Rådet herefter valgte ikke at ændre sin forretningsorden,
 - 1. bifalder Den Europæiske Ombudsmands henstilling til Rådet;
 - 2. erindrer om, at

¹ http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/da/rap97_da.pdf.

- i demokratiske retsordener som Den Europæiske Union (EU-traktatens artikel 6, stk. 1) og dens medlemsstater er det væsentligste træk ved lovgivningen ikke blot, at den er bindende, men også at den vedtages i henhold til retningslinjer, der gør det muligt at informere og inddrage de europæiske borgere via deres repræsentanter både på nationalt plan (nationale parlamenter og regeringer) og på europæisk plan (Europa-Parlamentet); i henhold til artikel 1, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union er EU-institutionerne forpligtet til at træffe beslutninger så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt, og enhver afvigelse fra dette princip skal være særdeles velbegrundet ud fra konkrete motiver;
 - en sådan mulighed for inddragelse af borgerne berøres meget alvorligt, når en af de lovgivende myndigheder først skal gøre sit forberedende arbejde og sine drøftelser tilgængelige, når den endelige beslutning bliver truffet eller på et senere tidspunkt;
 - der findes ingen logisk begrundelse for, at der opretholdes forskellige standarder for gennemsigtighed mellem Parlamentet og Rådet, navnlig ikke i forbindelse med den fælles beslutningsprocedure;
 - når det forberedende arbejde i de parlamentariske udvalg og forhandlingerne på plenarforsamlingen er offentlige, bør drøftelserne på ministerplan om de samme sager også være offentligt tilgængelige;
 - dette krav om gennemsigtighed bliver endnu mere indlysende, når Parlamentet og Rådet søger at nå frem til en aftale inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure i forbindelse med Parlamentets førstebehandling (hvilket sker i et ud af tre tilfælde); i disse situationer kan Parlamentets holdning være uforståelig, hvis man ikke samtidig har kendskab til en eventuel flertalsholdning, der tegner sig i Rådet, til dets sammensætning og til de argumenter, der ligger til grund for de nationale delegationers holdninger;
 - opretholdelse af fortrolighed i tilknytning til Rådets arbejde i forbindelse med denne form for forhandlinger svarer til, at princippet om gennemsigtighed og selve effektiviteten af arbejdet i Parlamentet drages i tvivl;
 - der er ikke taget behørigt hensyn til dette aspekt i Rådets konklusioner af 22. december 2005, hvori det bestemmes, at gennemsigtigheden i forbindelse med Rådets forberedende arbejde kun gælder i begyndelsen af proceduren og efter den endelige afstemning (medmindre Coreper beslutter noget andet);
3. erindrer om, at princippet om gennemsigtighed - i lyset af den definition af begrebet lovgivningsmæssig virksomhed, der er givet i artikel 12 i forordning (EF) nr. 1049/2001 og i Rådets forretningsorden - hurtigst muligt bør finde anvendelse på Rådets forhandlinger med Parlamentet inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure i alle andre tilfælde, hvor Parlamentet er inddraget, herunder også når det blot høres, og under alle omstændigheder når det vedtager retsakter, der kan berøre borgernes rettigheder og frihedsrettigheder, som det er tilfældet med alle de retsakter, der henhører under tredje søjle;
4. beklager de manglende fremskridt på disse områder og Rådets tavshed om dette emne i dets konklusioner af 22. december 2005;

5. anser det for uacceptabelt, at EU's vigtigste lovgivende organ fortsat mødes for lukkede døre i de tilfælde, hvor det optræder som lovgivende myndighed;
6. understreger, at de principper, der ligger til grund for forvaltningen på alle niveauer i EU, er principperne for god forvaltning, nemlig deltagelse, gennemsigtighed, ansvarlighed, effektivitet og samhørighed;
7. mener, at på et tidspunkt, hvor EU betragter sig selv som en forkæmper for demokratisering og ansvarlighed, bør Rådet imødekomme det krav om større gennemsigtighed, som er blevet fremsat af parlamenterne, civilsamfundet og den brede offentlighed;
8. mener, at det ikke blot er en principalsag, at lovgivende organer bør mødes i fuld offentlighed, men at det også er af direkte relevans for Europa-Parlamentets og de nationale parlamenters bestræbelser på at varetage deres kontrolfunktion som EU-borgernes repræsentanter valgt ved direkte valg;
9. mener, at det er særdeles vigtigt for de nationale parlamenter, at de kan drage deres regeringer og ministre til ansvar; er af den opfattelse, at denne opgave ikke kan varetages effektivt, hvis det er uvist, hvordan ministrene har optrådt og stemt i Rådet, og hvilke oplysninger de har baseret deres beslutninger på;
10. mener, at de seneste udviklingstendenser i forbindelse med debatten om ratificering af traktatens om en forfatning for Europa klart har vist, at EU-borgerne ønsker, at beslutningsprocessen i EU skal være mere åben;
11. mener, at offentlige møder både vil gøre Rådets arbejde mere gennemsigtigt og mere relevant for EU-borgerne og således vil styrke offentlighedens tillid til det arbejde, der udføres af Den Europæiske Union og dens repræsentanter;
12. er overbevist om, at større åbenhed vil resultere i, at ministrene fra medlemsstaternes regeringer påtager sig et større kollektivt ansvar, at legitimiteten af Rådets beslutninger øges i offentlighedens øjne, og at den offentlige debat om EU-spørgsmål fremmes og intensiveres;
13. opfordrer Rådet til yderligere at ændre sin forretningsorden og ændre sin arbejdsgang, således at de møder, hvor Rådet optræder som lovgivende myndighed, bliver åbne og tilgængelige for offentligheden;
14. mener, at Corepers møder er en grundlæggende bestanddel af Rådets lovgivningsmæssige forhandlinger, og at disse møder derfor bør være omfattet af reglerne om åbenhed; mener, at Rådet bør træffe afgørelse ved formel afstemning og ikke blot ved godkendelse;
15. erindrer om, at Rådet også optræder som lovgivende myndighed, når det deltager i forligsprocedurer;
16. bemærker, at forberedende dokumenter vedrørende punkter på Rådets dagsordener på nuværende tidspunkt ikke er tilgængelige for offentligheden; understreger, at Rådet i en

tilpasset forretningsorden klart bør specificere sådanne dokumenters klassificering og hierarkiske placering og gøre dem tilgængelige for offentligheden;

17. bifalder Rådets konklusioner fra den 22. december 2005 som et skridt i den rigtige retning, men beklager, at Rådet ikke fulgte Ombudsmandens henstilling om at ændre sin forretningsorden;
18. erindrer om, at en ændring af Rådets forretningsorden kræver støtte fra 13 ud af 25 medlemsstater;
19. mener, at det ikke bør være vanskeligt at nå til enighed om en ændring af Rådets forretningsorden, eftersom alle medlemsstaternes regeringer har undertegnet traktaten om en forfatning for Europa, og der er politisk accept af dette princip hos alle medlemsstaternes regeringer;
20. understreger, at Parlamentet fuldt ud har støttet traktaten om en forfatning for Europa og bestræbelserne på at sætte denne traktat i kraft; understreger, at en ændring af Rådets forretningsorden ikke bør betragtes som en hel eller delvis erstatning for traktaten om en forfatning for Europa, men som en meget forsinket tilpasning til de europæiske realiteter og den institutionelle ligevægt på lovgivningsområdet i Den Europæiske Union;
21. mener, at de fremgangsmåder, der benyttes til at transmittere Rådets samlinger - som beskrevet i konklusionerne fra den 22. december 2005 - er utilstrækkelige til at garantere den nødvendige åbenhed, og at det er bydende nødvendigt, at repræsentanter for offentligheden og medierne får faktisk adgang til møderne;
22. opfordrer Rådet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gøre de møder, hvor det optræder som lovgivende myndighed, åbne og tilgængelige for offentligheden; anmoder desuden Rådet om at udsende sine offentlige møder - også på internettet - og at stille datoer og dagsordener for disse møder til rådighed i god tid og udsende officielle forhandlingsreferater på alle EU's officielle sprog;
23. tilskynder Rådet til at vedtage en fælles strategi for gennemførelse af den kodeks for god forvaltningsskik for Den Europæiske Union, som vedtaget af Parlamentet den 6. september 2001¹;
24. foreslår Rådet at iværksætte et pilotprojekt om "en mere gennemsigtig beslutningsproces", hvor et eller flere aktuelle lovgivningsspørgsmål drøftes i et fuldstændig åbent og tilgængeligt møde i Rådet med særlig vægt på at forklare de procedurer, der følges, og de afgørelser, der træffes, således at borgerne får bedre muligheder for at forstå hele beslutningsprocessen;
25. opfordrer formandskabet, Rådets medlemmer og Kommissionen til at foreslå spørgsmål eller temaer med henblik på en åben debat af denne art i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i Rådets forretningsorden;
26. opfordrer Rådets formandskab til at sætte spørgsmålet om at gøre Rådets møder tilgængelige for offentligheden på Det Europæiske Råds dagsorden som et prioriteret

¹ EUT C 72 E af 21.3.2002, s. 331.

punkt og til den 9. maj 2006 at give et højtideligt tilsagn om øjeblikkelig at ændre Rådets forretningsorden og revidere forordning (EF) nr. 1049/2001 i samråd med Parlamentet inden udgangen af 2006;

27. opfordrer alle interesserede parter til at lægge størst muligt pres på Rådet for at overtale det til at følge Ombudsmandens henstilling og tilpasse sin forretningsorden;
28. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen og medlemsstaternes regeringer og parlamenter.