



ANTAGNA TEXTER

P8_TA(2019)0045

Ombudsmannens strategiska undersökning OI/2/2017 om insynen i diskussionerna om lagstiftning i rådets förberedande organ

Europaparlamentets resolution av den 17 januari 2019 om ombudsmannens strategiska undersökning OI/2/2017 om insynen i diskussionerna om lagstiftning i rådets förberedande organ (2018/2096(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av artikel 15.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och dess bestämmelser om tillgång till unionens institutioners handlingar,
- med beaktande av artikel 228 i EUF-fördraget,
- med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 11,
- med beaktande av artikel 3.7 i Europeiska ombudsmannens stadga,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar¹,
- med beaktande av sin resolution av den 28 april 2016 om allmänhetens tillgång till handlingar (artikel 116.7 i arbetsordningen) åren 2014–2015²,
- med beaktande av sin resolution av den 16 februari 2017 om att förbättra Europeiska unionens funktionssätt genom att utnyttja Lissabonfördragets potential³,
- med beaktande av sin resolution av den 14 september 2017 om öppenhet, ansvarstagande och integritet i EU:s institutioner⁴,
- med beaktande av sin resolution av den 30 maj 2018 om tolkningen och genomförandet

¹ EUT L 145, 31.5.2001, s. 43.

² EUT C 66, 21.2.2018, s. 23.

³ EUT C 252, 18.7.2018, s. 215.

⁴ EUT C 337, 20.9.2018, s. 120.

av det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning¹,

- med beaktande av artikel 2.6 och 2.7 i bidraget från Cosacs 59:e möte, som antogs vid dess plenarmöte i Sofia den 17–19 juni 2018,
- med beaktande av ombudsmannens särskilda rapport till Europaparlamentet efter den strategiska undersökningen OI/2/2017/TE om insynen i rådets lagstiftningsprocess,
- med beaktande av artikel 52 i arbetsordningen,
- med beaktande av den gemensamma behandlingen av ärendet i utskottet för konstitutionella frågor och utskottet för framställningar, i enlighet med artikel 55 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor och utskottet för framställningar (A8-0420/2018), och av följande skäl:
 - A. Enligt artikel 228 i EUF-fördraget och artikel 3 i ombudsmannens stadga får ombudsmannen företa de undersökningar som hon finner berättigade, antingen på grundval av ett klagomål eller på eget initiativ.
 - B. Artiklarna 1 och 10.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) fastställer att beslut på unionsnivå ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.
 - C. Europaparlamentet, som är den institution som direkt företräder medborgarna, och Europeiska unionens råd, som företräder medlemsstaterna, är de två grenar av unionslagstiftaren som utgör den dubbla källan till Europeiska unionens legitimitet.
 - D. Europaparlamentet arbetar med en hög grad av insyn i sin lagstiftningsprocess, även i utskottsskedet, vilket gör det möjligt för medborgare, medier och berörda parter att tydligt identifiera olika ståndpunkter inom parlamentet och ursprunget till specifika förslag, liksom att följa antagandet av slutliga beslut.
 - E. Enligt artikel 16.8 i EU-fördraget ska rådets möten vara offentliga när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt.
 - F. Rådet fattar merparten av de beslut som skulle kunna fattas genom omröstning med kvalificerad majoritet enhälligt och utan formell omröstning.
 - G. Ombudsmannen har genomfört en undersökning av insynen i diskussionerna om lagstiftning i rådets förberedande organ. Den 10 mars 2017 ställde ombudsmannen 14 frågor till rådet, och hon har även genomfört ett offentligt samråd.
 - H. Till följd av undersökningen konstaterade ombudsmannen att rådets bristande öppenhet i fråga om allmänhetens tillgång till dess lagstiftningshandlingar och dess nuvarande praxis när det gäller insynen i dess beslutsprocess – särskilt under det förberedande stadiet på Coreper- och arbetsgruppsnivå – utgör ett administrativt missförhållande.
 - I. Den 9 februari 2018 delgav ombudsmannen rådet sex förslag till förbättringar och tre särskilda rekommendationer beträffande insynen i dess förberedande organ och begärde

¹ Antagna texter, P8_TA(2018)0225.

ett svar från rådet.

- J. Rådet besvarade inte rekommendationerna i ombudsmannens rapport inom den rättsligt föreskrivna tidsfristen på tre månader, och med tanke på hur viktig frågan om insyn i lagstiftningsprocessen är beslutade ombudsmannen att inte bevilja rådet någon förlängning av denna frist utan lämnade rapporten till parlamentet.
1. Europaparlamentet är djupt oroat över att Europiska unionen ofta kritiserats för att vara demokratiskt bristfällig. Därför betonar parlamentet att det är skadligt för det ambitiösa företag som det europeiska projektet utgör när en av dess tre huvudinstitutioner fattar beslut utan den insyn som kan förväntas av en demokratisk institution.
 2. Europaparlamentet är djupt övertygat om att ett fullständigt demokratiskt beslutsfattande med stor insyn på europeisk nivå är absolut nödvändigt för att öka medborgarnas förtroende för det europeiska projektet och EU-institutionerna, särskilt inför valet till Europaparlamentet i maj 2019, och är därför fast beslutet att stärka samtliga EU-institutioners demokratiska ansvarstagande.
 3. Europaparlamentet delar ombudsmannens åsikt att det är ett rättsligt krav enligt fördragen och en grundförutsättning för en modern demokrati att medborgarna kan förstå, i detalj följa och delta i lagstiftningsarbetet.
 4. Europaparlamentet betonar att en hög nivå av insyn i lagstiftningsprocessen är väsentligt för att medborgare, medier och berörda parter ska kunna ställa sina valda företrädare och regeringar till svars.
 5. Europaparlamentet anser att en hög nivå av insyn fungerar som ett skydd mot spridning av spekulationer, falska nyheter och konspirationsteorier eftersom den skapar en faktagrund för att offentligt vederlägga sådana påståenden.
 6. Europaparlamentet påminner om att det företräder EU-medborgarnas intressen på ett öppet och insynsvänligt sätt, vilket bekräftats av ombudsmannen, och noterar kommissionens framsteg med att förbättra sina normer för öppenhet. Parlamentet beklagar att rådet ännu inte följer några jämförbara normer.
 7. Europaparlamentet påpekar att arbetet i rådets förberedande organ, det vill säga Ständiga representanternas kommitté (Coreper I + II) och de över 150 arbetsgrupperna, är en integrerad del av rådets beslutsförfarande.
 8. Europaparlamentet beklagar djupt att mötena i rådets förberedande organ, liksom majoriteten av debatterna i rådet, hålls bakom stängda dörrar, till skillnad från utskottssammanträdena i parlamentet. Parlamentet anser att medborgare, medier och berörda parter måste få tillgång till mötena i rådet och dess förberedande organ, även via live- och webbsändning, och att protokollen från dessa möten bör offentliggöras, i syfte att säkerställa en hög nivå av insyn i lagstiftningsprocessen inom unionslagstiftarens båda grenar. Enligt principen om demokratisk legitimitet måste allmänheten kunna hålla lagstiftarens båda grenar ansvariga för sina handlingar.
 9. Europaparlamentet beklagar djupt att de flesta handlingar som rör lagstiftningsärenden inte offentliggörs av rådet på förhand, vilket gör att allmänheten inte kan veta vilka handlingar som faktiskt existerar och därmed inte kan utöva sin rätt att begära tillgång till handlingarna. Parlamentet beklagar att den tillgängliga informationen om handlingar

som rör lagstiftningsärenden presenteras av rådet i ett register som är ofullständigt och inte användarvänligt. Parlamentet uppmanar rådet att i sitt offentliga register förteckna alla handlingar som rör lagstiftningsärenden, oavsett format och klassificering. Parlamentet noterar i detta avseende kommissionens, parlamentets och rådets ansträngningar för att skapa en gemensam databas för lagstiftningsärenden och understryker att alla tre institutionerna har ett ansvar för att snabbt slutföra detta arbete.

10. Europaparlamentet anser att rådets praxis att systematiskt förse handlingar som distribueras i dess förberedande organ och som rör lagstiftningsärenden med beteckningen ”LIMITE” är en överträdelse av rättspraxis¹ i Europeiska unionens domstol (domstolen) och av det rättsliga kravet på största möjliga tillgång för allmänheten till lagstiftningshandlingar. Parlamentet uppmanar rådet att fullt ut genomföra domstolens domar och att avskaffa de inkonsekvenser och skillnader i praxis som fortfarande finns. Parlamentet påminner om att märkningen ”LIMITE” saknar en solid rättslig grund, och anser att rådets interna riktlinjer bör ses över i syfte att garantera att handlingar märks med ”LIMITE” endast i vederbörligen motiverade fall som är förenliga med domstolens rättspraxis.
11. Europaparlamentet beklagar djupt att Coreper till följd av domstolens dom i målet Access Info Europe 2013 beslutade att den som utarbetar en handling som regel ska registrera medlemsstaternas namn i handlingar som rör pågående lagstiftningsförfaranden ”där så är lämpligt”. Parlamentet anser att det är oacceptabelt att de ståndpunkter som enskilda medlemsstater intar i rådets förberedande organ varken offentliggörs eller systematiskt registreras, vilket gör det omöjligt för medborgare, medier och berörda parter att på ett verkningsfullt sätt granska sina valda regeringars agerande.
12. Europaparlamentet påpekar att denna brist på information också hindrar de nationella parlamentens möjligheter att kontrollera de nationella regeringarnas agerande i rådet, vilket är de nationella parlamentens viktigaste funktion i EU:s lagstiftningsförfarande, och gör det möjligt för regeringsmedlemmar att på nationell nivå distansera sig från beslut som fattats på europeisk nivå och som de själva varit med om att utforma och fatta. Parlamentet anser att denna praxis strider mot andan i fördragen och att det är oansvarigt av medlemmar i nationella regeringar att undergräva förtroendet för Europeiska unionen genom att ”skylla på Bryssel” för beslut som de själva medverkat till. Parlamentet menar att en systematisk registrering av medlemsstaternas ståndpunkter i rådets förberedande organ skulle avskräcka från denna praxis, som omedelbart måste upphöra. Parlamentet konstaterar att denna praxis spelar rakt i händerna på politiker som vill undergräva unionens legitimitet i allmänhetens ögon.
13. Europaparlamentet anser att det strider mot demokratiska principer att rådets bristande öppenhet vid interinstitutionella förhandlingar mellan medlagstiftarna leder till en obalans när det gäller tillgänglig information och därmed till en strukturell fördel för rådet i förhållande till Europaparlamentet. Parlamentet upprepar sin begäran att utbytet av handlingar och information mellan parlamentet och rådet ska förbättras och att

¹ Angående principen om största möjliga tillgång för allmänheten, se de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, ECLI:EU:C:2008:374, punkt 34; mål C-280/11 P, rådet mot Access Info Europe, REU 2013, ECLI:EU:C:2013:671, punkt 27 samt mål T-540/15, De Capitani mot parlamentet, REU 2018, ECLI:EU:T:2018:167, punkt 80.

företrädare för parlamentet ska få tillträde som observatörer till möten i rådet och dess organ, i synnerhet när det handlar om lagstiftning, på ett sätt som motsvarar hur parlamentet ger rådet tillträde till sina möten.

14. Europaparlamentet påminner om att inga rekommendationer har genomförts till följd av ombudsmannens strategiska undersökning om insynen i trepartsmötena, vilket till stor del beror på rådets motvillighet. Parlamentet anser att en hög nivå av insyn bör gälla för trepartsmötena, eftersom de har blivit gängse praxis för att nå överenskommelser om lagstiftningsärenden. Parlamentet anser att detta bör inbegripa ett offentliggörande av relevanta handlingar i förväg, fastställande av en interinstitutionell tidsplan och en allmän regel om att förhandlingar får inledas först efter det att offentliga mandat har antagits, i enlighet med de principer om offentlighet och insyn som är en del av EU:s lagstiftningsprocess.
15. Europaparlamentet begär att rådet, som en av de båda grenarna av unionslagstiftaren, anpassar sina arbetsmetoder till standarden för en parlamentarisk demokrati och deltagandedemokrati enligt fördragets krav, i stället för att agera som ett diplomatiskt forum, vilket inte är dess avsedda funktion.
16. Europaparlamentet anser att medlemsstaternas regeringar berövar medborgarna deras rätt till information och kringgår normer för öppenhet samt ordentlig demokratisk kontroll genom att förbereda eller på förhand fatta ekonomiska och finansiella beslut med långtgående konsekvenser i informella format såsom Eurogruppen och eurotoppmötet. Parlamentet insisterar på att EU:s lagstiftning om insyn och tillgång till handlingar utan dröjsmål ska tillämpas på informella organ och förberedande organ inom rådet, särskilt Eurogruppen, Eurogruppens arbetsgrupp, kommittén för finansiella tjänster och den ekonomiska och finansiella kommittén. Eurogruppen bör formaliseras fullt ut vid nästa översyn av fördragen i syfte att garantera ordentlig tillgång för allmänheten och parlamentarisk granskning.
17. Europaparlamentet upprepar sin begäran om att rådet ska omvandlas till en verklig lagstiftande församling, så att ett verkligt tvåkammerssystem för lagstiftning skapas med rådet och parlamentet där kommissionen agerar som den verkställande grenen. Parlamentet föreslår att de för närvarande aktiva specialiserade lagstiftande rådskonstellationerna involveras som förberedande organ för ett enda lagstiftande råd, som båda skulle sammanträda offentligt, på ett sätt som liknar hur Europaparlamentets utskott fungerar, och att alla slutliga lagstiftningsbeslut fattas i det enda lagstiftande rådet.
18. Europaparlamentet anser att offentliga omröstningar är ett grundläggande kännetecken för ett demokratiskt beslutsfattande. Rådet uppmanas eftertryckligen att utnyttja möjligheten till omröstning med kvalificerad majoritet och att där så är möjligt avstå från att fatta beslut med enhällighet och därmed utan formell offentlig omröstning.
19. Europaparlamentet stöder till fullo ombudsmannens rekommendationer till rådet och uppmanar eftertryckligen rådet att – som ett minimum – vidta alla nödvändiga åtgärder för att så snabbt som möjligt genomföra ombudsmannens rekommendationer, nämligen att
 - a) systematiskt registrera identiteten på medlemsstaternas regeringar när de uttrycker sin ståndpunkt i rådets förberedande organ,

- b) ta fram tydliga kriterier som är tillgängliga för allmänheten för när handlingar märks med LIMITE, i enlighet med unionsrätten,
 - c) i ett tidigt skede systematiskt se över vilka handlingar som har märkts med LIMITE, före det slutliga antagandet av lagstiftningsakten, och även före de informella förhandlingarna i trepartsdialogerna, då rådet har intagit en första ståndpunkt beträffande lagstiftningsförslaget.
20. Europaparlamentet anser att hänvisningar till sekretessregler inte får användas för att systematiskt förhindra att handlingar registreras och lämnas ut.
21. Europaparlamentet noterar det uttalande som det österrikiska ordförandeskapet gjorde gemensamt till utskottet för konstitutionella frågor och utskottet för framställningar om att hålla Europaparlamentet informerat om framstegen i rådets pågående diskussioner om hur man kan förbättra sina regler och förfaranden när det gäller insyn i lagstiftningsarbetet, och där det uttryckte sin beredvillighet att samarbeta med parlamentet på lämplig nivå i en gemensam diskussion om de frågor som kräver interinstitutionell samordning, och beklagar att inga synpunkter än så länge har lämnats till parlamentet.
22. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, Europeiska ombudsmannen, Europeiska rådet och kommissionen samt medlemsstaternas parlament och regeringar.