

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht



An Nuno Brito
Permanent Representation of Portugal to the European Union
Avenue de Cortenbergh 12, 1040 Brüssel
Per E-Mail

Datum 7. Jänner 2021

Referenz CM2101 - *Kopie*

Betreff Brief an die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft betreffend Schritte zur Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsprozesse innerhalb der EU

Meijers Kommission
Ständige Kommission
von Experten im
internationalen
Migrations-,
Flüchtlings- und
Strafrecht

Adresse
Surinameplein 122
1058 GV Amsterdam

T (+31) 020 362 0505

W www.commissie-meijers.nl/de

E post@commissie-meijers.nl

Sehr geehrter Herr Botschafter,

Ich möchte Ihnen zunächst alles Gute für das neue Jahr und für die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft wünschen, die am Beginn dieses Jahres begonnen hat.

Was Letzteres betrifft, so wende ich mich in meiner Eigenschaft als Vorsitzende der Ständigen Kommission von Experten für internationales Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht (der Meijers Kommission) mit einer Reihe von Empfehlungen bezüglich der Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsfindung in der europäischen Union an Sie.

Wie Sie wissen, bildet die Transparenz der Entscheidungsfindung sowohl bei legislativen als auch bei nichtlegislativen Verfahren einen Eckpfeiler des demokratischen Systems der Europäischen Union, wie es in den Europäischen Verträgen festgelegt, in der Verordnung 1049/2001 über den Zugang zu den Dokumenten der europäischen Organe und in zahlreichen anderen Bestimmungen verankert und bei verschiedenen Gelegenheiten vom Gerichtshof der Europäischen Union anerkannt wurde. Da der Rat bei vielen Entscheidungsprozessen der Union eine zentrale Rolle spielt, sind seine Gesetzestreue und der Grundsatz der Transparenz von grundlegender Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung dieser Gesetze. Aus diesem Grund verfolgt die Meijers Kommission seit langem die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Transparenz des Rates und hat bei verschiedenen Gelegenheiten Verbesserungsvorschläge vorgelegt.¹

Diesbezüglich ist die Meijers Kommission erfreut, einige bemerkenswerte Verbesserungen zu beobachten, die in den letzten Jahren erzielt wurden. Zum einen sind dies die Bemühungen der niederländischen Ratspräsidentschaft 2016, die zum Ziel hatten die Anwendung des sogenannten "limite"-Labels zu reduzieren. Zum anderen aber auch die Erweiterung der proaktiven Offenlegung von

¹ Siehe zuletzt Kommentar CM2004 (Mai 2020), "Kommentar zu den Schritten, die während der bevorstehenden EU-Ratspräsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland zur Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsfindung im Rat



Gesetzgebungsdokumenten, die unter der finnischen Ratspräsidentschaft 2019 eingeleitet wurde. Aber auch die neuen, aktualisierten internen Richtlinien zur Offenlegung von Dokumenten anzunehmen, die von der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 verabschiedet wurden, sind zu erwähnen.

Nichtsdestotrotz sind die Bemühungen um eine Verbesserung der Transparenz der Ratsverfahren noch nicht abgeschlossen. Zum einen aufgrund unvorhergesehener Umstände wie der Corona-Pandemie, die erhebliche Änderungen im Arbeitsprozess des Rates erforderlich gemacht hat. Zum anderen aufgrund von Aspekten, die von früheren Präsidentschaften unerledigt geblieben sind oder die ständige Aufmerksamkeit erfordern, um Kontinuität zu gewährleisten. Insbesondere möchte die Meijers Kommission die Aufmerksamkeit auf die folgenden Angelegenheiten richten.

1. Sicherstellung der Einhaltung von Transparenzstandards während der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Ausnahmesituation

Die Covid-19-Pandemie erforderte, dass der Rat seine organisatorischen Vorkehrungen geändert hat und weitgehend auf die Durchführung von Online-Sitzungen unter Verwendung von Online-Tools umgestiegen ist. Allerdings dürfen diese Änderungen der Arbeitsweise nicht dazu führen, dass die etablierten Standards der Transparenz der Entscheidungsfindung untergraben werden. Zu diesem Zweck hat die Europäische Bürgerbeauftragte, besonders alarmiert durch die Entscheidung des Rates, vorübergehend von seiner Geschäftsordnung abzuweichen, im Juli 2020 eine Untersuchung aus eigener Initiative in dieser Angelegenheit eingeleitet. Das Ergebnis dieser Untersuchung wird in Kürze erscheinen. Wir fordern die portugiesische Ratspräsidentschaft auf, sich mit den bevorstehenden Empfehlungen der Bürgerbeauftragten im Sinne von Kooperationsbereitschaft auseinanderzusetzen und dabei stets das Interesse der Öffentlichkeit an einem möglichst umfassenden Zugang zu Dokumenten und Informationen im Auge zu behalten. In diesem Zusammenhang würde die Meijers Kommission erwarten, dass Einschränkungen der normalen Standards für den Zugang zu Dokumenten ein seltenes und gut begründetes Vorgehen darstellen, insbesondere in Anbetracht der - im Moment - unbestimmten Natur der gegenwärtigen Situation. Insbesondere fordern wir die portugiesische Ratspräsidentschaft auf, dafür zu sorgen, dass die Standards für die Erstellung von Dokumenten und die Offenlegung von Informationen im Einklang mit dem EU-Transparenzrecht und den Grundsätzen der guten Regierungsführung eingehalten werden.

2. Ausführung von bereits vereinbarten transparenzfördernden Maßnahmen

Eine Reihe von Entscheidungen im Zusammenhang mit der Transparenz der Entscheidungsfindung sind seit einiger Zeit anhängig. In diesen Fällen wurde der Beschluss bereits gefasst, erfordert aber Folgemaßnahmen, die leider noch nicht

unternommen werden sollten", und CM1911 (November 2019) "Note on the Transparency of EU decision making following the "Seminar on the Future of EU Transparency", die unter <https://www.commissie-meijers.nl/de/comments> abgerufen werden können.



genommen wurden. Dies ist der Fall bei der Revision der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde ihr Anwendungsbereich über die drei europäischen Kerninstitutionen hinaus auf den Zugang zu allen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union erweitert.² Leider hat die Uneinigkeit zwischen den gesetzgebenden Organen dazu geführt, dass die erforderliche Revision zur Anpassung der Verordnung 1049/2001 an diese neuen Vertragsbestimmungen seit nunmehr 12 Jahren festgefahren ist. Dies führte im letzten Jahr zur Entscheidung der Kommission, den Vorschlag ganz zurückzuziehen. Nichtsdestotrotz bleibt die De-minimis-"Lissabonisierung" der Verordnung 1049/2001 eine Notwendigkeit, um ihre Konformität mit dem Vertragsrecht wiederherzustellen. In [unserem Kommentar](#) vom letzten Jahr haben wir die antretende deutsche Ratspräsidentschaft darauf hingewiesen, dass eine veränderte politische Situation nun die Möglichkeit für eine solche De-minimis-Lissabonisierung der Verordnung 1049/2001 geschaffen hat. Bedauerlicherweise, jedoch nachvollziehbar, wurde die deutsche Ratspräsidentschaft von anderen dringenden Aufgaben überrollt. Da die Budgetverhandlungen für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und den Coronafonds nun abgeschlossen sind, ist die portugiesische Ratspräsidentschaft gut positioniert, um diesem Prozess frischen Schwung zu verleihen, indem sie die Kommission und das Europäische Parlament in einen Dialog einbindet, um einen neuen Revisionsvorschlag in die Wege zu leiten.

Ebenso könnte der portugiesische Ratsvorsitz Schritte unternehmen, um die legislative Beobachtungsstelle "One-Stop-Shop" fertigzustellen. Die von den gesetzgebenden Organen in einer Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) Ende 2016 vereinbarte Kommunikation über den Fortschritt dieses Instruments ist seither ins Stocken geraten, was ein schlechtes Licht auf das angekündigte Engagement der Organe zur Verbesserung der Transparenz des EU-Gesetzgebungsprozesses wirft. Die Meijers Kommission geht davon aus, dass die Arbeit an diesem Portal bereits weit fortgeschritten ist. Wir appellieren daher an die portugiesische Ratspräsidentschaft, sich dafür einzusetzen, dass die seit langem überfällige Einrichtung einer zentralen legislativen Beobachtungsstelle zum frühestmöglichen Zeitpunkt eingerichtet wird.

3. Fortsetzung der Zusagen und Bemühungen, die von früheren Präsidentschaften eingeleitet wurden

Wie bereits erwähnt, sind auch eine Reihe von Maßnahmen der letzten Ratspräsidentschaften zu loben, die den öffentlichen Zugang und Verständlichkeit der Entscheidungsfindung des Rates verbessern. Insbesondere eine Reihe von Maßnahmen, die von der finnischen Präsidentschaft 2019 eingeführt wurden, sind in dieser Hinsicht zu erwähnen. Die finnische Regierung begann ein Experiment mit der umfassenderen und früheren Veröffentlichung von Dokumenten im Zusammenhang mit Legislativverhandlungen, auch während der Trilog-Phase; nachfolgende Ratspräsidentschaften haben diese Praxis in der Folge als *Best Practice* fortgesetzt. Diese Standards der Offenlegung sind zwar für das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang

² Artikel 15(3) AEUV, erster Absatz.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht



sicherlich von Vorteil, bedürfen aber ständiger Impulse und des guten Willens der neu antretenden Ratspräsidentschaften. Die Meijers Kommission appelliert daher an die portugiesische Ratspräsidentschaft, weiterhin für eine möglichst umfassende und frühzeitige proaktive Offenlegung von Gesetzgebungsdokumenten zu sorgen, wie in Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 festgelegt.

Das Gleiche gilt für die Transparenz von Lobbyarbeit im Rahmen des Rates. Die deutsche Ratspräsidentschaft verdient Lob dafür, dass sie den Rat nach vielen Jahren schwieriger Verhandlungen in den Orbit der IIA zur Lobbytransparenz gebracht hat. Allerdings müssen der Rat und seine Mitglieder nun ihr Engagement in der Praxis unter Beweis stellen, um dieser Vereinbarung langfristig öffentliche Glaubwürdigkeit zu verleihen, wie ein kürzlich veröffentlichter Brief in dieser Angelegenheit an die kommende portugiesische Ratspräsidentschaft zeigt, der von 64 Organisationen der Zivilgesellschaft unterzeichnet wurde.³ Mehrere Mitgliedsstaaten haben sich bereits verpflichtet, die Lobbytransparenz im Vorfeld des Abschlusses der IIA zu erhöhen, indem sie Lobbyregister ihrer Ständigen Vertretungen eingeführt haben. Die finnische Präsidentschaft hat darüber hinaus einen neuen Präzedenzfall für kommende Ratspräsidentschaften geschaffen, in dem auch ihre Treffen mit Lobbyisten offengelegt wurden.

Die Meijers Kommission ist erfreut, dass die portugiesische Ratspräsidentschaft diese bewährte Praxis anerkennt, indem sie ein eigenes Register einrichtet, und ermutigt die portugiesische Ratspräsidentschaft dazu, dieses Register nach Beendigung ihrer Funktion weiterzuführen und sich darum zu bemühen, dass zukünftige Ratspräsidentschaften ihrem Beispiel folgen.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. A.B. Terlouw
Vorsitzende der Meijers Kommission

³ <https://corporateeurope.org/en/Portuguese-eu-presidency>