



Toegang van het publiek tot documenten 2016

Jaarverslag van het
Europees Parlement

VOORWOORD

Het Parlement, de Raad en de Commissie geven sinds 3 december 2001 toepassing aan Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

In artikel 17, lid 1, van deze verordening wordt het volgende bepaald: "*Elke instelling publiceert jaarlijks een verslag over het voorgaande jaar met vermelding van het aantal gevallen waarin zij toegang tot documenten heeft geweigerd, de redenen voor die weigering en het aantal niet in het register vermelde gevoelige documenten.*"

Overeenkomstig artikel 116, lid 6, van het Reglement van het Parlement, stelt het Bureau het in artikel 17, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 bedoelde jaarverslag vast.

METHODE

Het jaarverslag 2016 van het Europees Parlement is opgesteld aan de hand van de volgende methode:

- De cijfers over geraadpleegde en opgevraagde documenten verwijzen uitsluitend naar gespecificeerde documenten.
- Verzoeken m.b.t. een zeer groot of onbepaald aantal documenten, die de instelling niet kon achterhalen, worden niet meegenomen in de statistieken over opgevraagde documenten.
- De cijfers over verzoeken om toegang tot documenten hebben betrekking op beide soorten verzoeken, zowel verzoeken om gespecificeerde documenten als verzoeken om een onbepaald aantal documenten.
- Besluiten om gedeeltelijk toegang te verlenen worden meegeteld als ingewilligde verzoeken.
- Confirmatieve verzoeken kunnen betrekking hebben op initiële besluiten inzake weigering of gedeeltelijke toegang.
- Het jaar van een confirmatief verzoek wordt vastgesteld aan de hand van de dag waarop het initiële verzoek is ingediend.

INHOUDSOPGAVE

<i>Samenvatting</i>	4
<i>HOOFDSTUK I TENUITVOERLEGGING VAN VERORDENING (EG) NR. 1049/2001 IN 2016</i>	5
A) Inhoud van het openbaar register van documenten van het Parlement.....	5
B) Cijfers met betrekking tot geraadpleegde en opgevraagde documenten	6
B.1) Rechtstreeks geraadpleegde documenten	6
B.2) Documenten opgevraagd via het online-aanvraagformulier of per e-mail.....	7
C) Cijfers met betrekking tot de verzoeken	8
D) Profielen van de verzoekers	11
<i>HOOFDSTUK II TRENDS EN SPECIFIEKE ONDERWERPEN</i>	13
A) De financiering van Europese politieke partijen en stichtingen	13
B) Verzoeken om toegang tot documenten die verband houden met de onkosten en vergoedingen van de leden.....	15
C) Verzoeken om een onbepaald aantal documenten	16
<i>HOOFDSTUK III Besluiten van de Europese Ombudsman en jurisprudentie</i>	19
1. Besluit van de Ombudsman om klacht 1189/2016/JN te sluiten	19
2. Rechterlijke toetsing	19
<i>Slotopmerkingen</i>	21

Jaarverslag van het Europees Parlement inzake de toegang van het publiek tot documenten – 2016 (Artikel 17 van Verordening (EG) nr. 1049/2001)

Samenvatting

Cijfers

- Het aantal in het openbaar register opgenomen verwijzingen naar documenten is wederom toegenomen. Op 31 december 2016 bevatte het openbaar register 647 903 verwijzingen ten opzichte van de 606 256 verwijzingen aan het eind van het vorige jaar.
- In 2016 raadpleegden de gebruikers van de website van het openbaar register van het Parlement 118 980 documenten rechtstreeks via het register. Meer dan een miljoen documenten werden via andere platforms geraadpleegd. In dezelfde periode ontving het Parlement 499 verzoeken via het online-aanvraagformulier of per e-mail, voor een totaal van 802 gespecificeerde documenten. Dit was een stijging van 7 % ten opzichte van 2015.
- Van de 499 verzoeken hadden 136 betrekking op nog niet eerder vrijgegeven documenten.
- Het totale percentage ingewilligde verzoeken is in 2016 hoger dan 95 %.
- In 23 gevallen weigerde het Parlement toegang tot documenten. Dit ging met name om gevallen waarin verzoeken werden ingediend om toegang tot documenten betreffende leden.

Tendensen

- Het aantal verzoeken om een zeer groot of onbepaald aantal documenten (verzoeken om "*alle documenten met betrekking tot*" een bepaald onderwerp, om "*alle documenten met informatie over*" een bepaald onderwerp of om documenten met betrekking tot een bepaalde periode enz.) nam in 2016 met 31 % toe ten opzichte van 2015. Dat is een aanzienlijke toename maar niet zo sterk als tussen 2014 en 2015 toen het aantal verzoeken verdrievoudigde.
- Als trend was in 2016 duidelijk waarneembaar dat er vooral belangstelling was voor documenten die betrekking hadden op de financiering van Europese politieke partijen, onkosten en vergoedingen van de leden, alsmede de activiteiten van VK-leden rond de tijd van het referendum over het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk van de Europese Unie. De publieke belangstelling voor documenten met betrekking tot onderhandelingen over vroegtijdige akkoorden in het kader van de wetgevingsprocedure bleef groot.
- Met drie confirmatieve verzoeken in de loop van het jaar bleef het percentage confirmatieve verzoeken relatief laag.

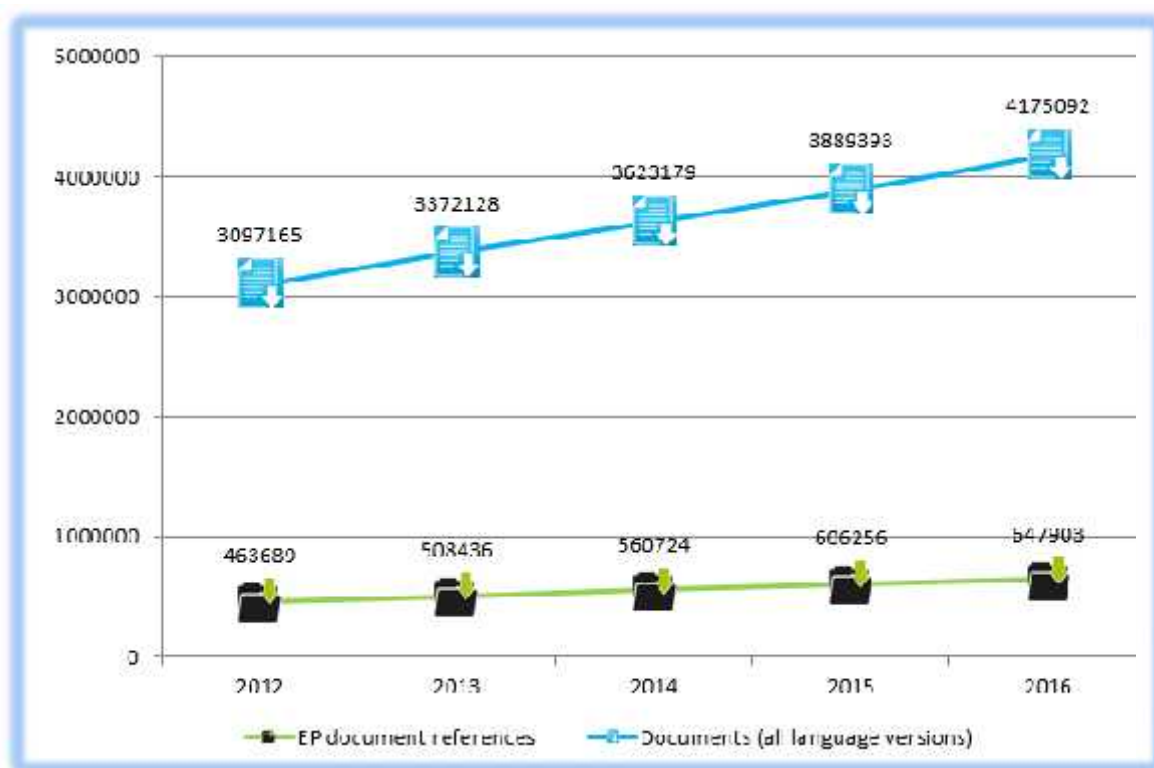
HOOFDSTUK I TENUITVOERLEGGING VAN VERORDENING (EG) NR. 1049/2001 IN 2016

A) Inhoud van het openbaar register van documenten van het Parlement

Het openbaar register van documenten van het Parlement was in 2002 opgezet om de transparantie te vergroten en het voor het publiek gemakkelijker te maken toegang te krijgen tot de documenten van de instelling, in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1049/2001. In het register worden hoofdzakelijk verwijzingen naar wetgevingsdocumenten opgenomen. Indien mogelijk worden er echter ook andere categorieën documenten rechtstreeks toegankelijk gemaakt.

Het aantal verwijzingen naar documenten is ieder jaar toegenomen. Met een stijging van 7 % ten opzichte van het vorige jaar is het aantal verwijzingen naar documenten in het openbaar register op 31 december 2016 gestegen tot 647 903 (ofwel in totaal 4 175 092 documenten, rekening houdend met de verschillende taalversies). Er zijn geen gevoelige documenten, in de zin van artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1049/2001, opgenomen in het openbaar register.

(Fig. 1) **Ontwikkeling van het openbaar register van documenten van het Parlement**



B) Cijfers met betrekking tot geraadpleegde en opgevraagde documenten¹

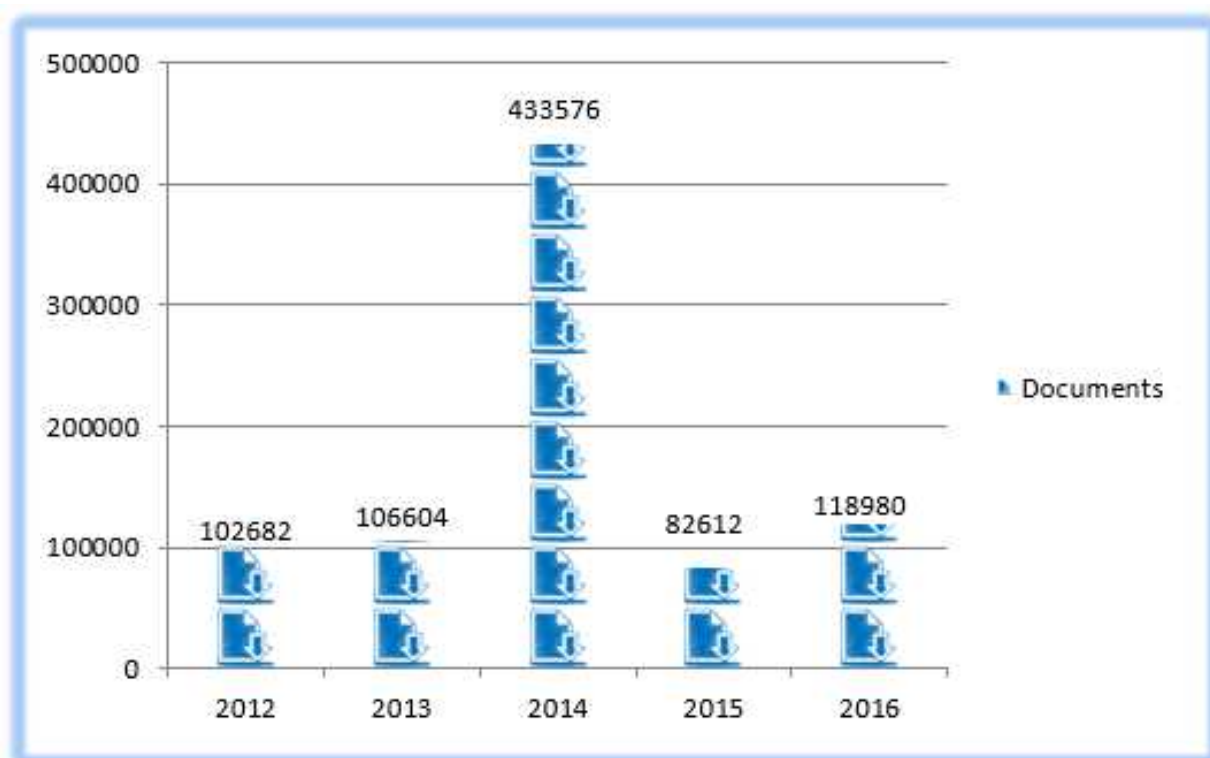
In overeenstemming met artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1049/2001, waarin bepaald wordt dat de instellingen hun documenten zoveel mogelijk rechtstreeks toegankelijk maken, kan 95 % van de documenten in het openbaar register rechtstreeks worden gedownload via de website². Documenten die niet rechtstreeks kunnen worden geraadpleegd, kunnen worden aangevraagd via het online-aanvraagformulier³ of per e-mail.

B.1) Rechtstreeks geraadpleegde documenten

In 2016 werden 118 980 documenten rechtstreeks geraadpleegd op de website van het openbaar register van het Parlement. Het aantal keren dat documenten geraadpleegd werden via andere platforms die gekoppeld zijn aan het gegevensbestand van het register, inclusief de webpagina's van de parlementaire commissies en de denktank van het Parlement, wordt hierbij niet meegerekend.

De soorten documenten die het meest geraadpleegd werden via het openbaar register van het Parlement waren (in afnemende volgorde): Vragen met verzoek om schriftelijk antwoord (22,4 %), antwoorden op vragen (20,9 %), aangenomen teksten (6,2 %), documenten ontvangen van de Europese Commissie (2,4 %).

(Fig. 2) **Aantal documenten dat op de website van het openbaar register van documenten werd geraadpleegd**



¹ Deze cijfers hebben uitsluitend betrekking op gespecificeerde documenten.

² <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=NL>

³ <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=NL>

B.2) Documenten opgevraagd via het online-aanvraagformulier of per e-mail

In 2016 werden 802 gespecificeerde documenten bij het Parlement via het online-aanvraagformulier of per e-mail opgevraagd. Dat houdt een stijging van 7 % in ten opzichte van het aantal gespecificeerde documenten in het vorige jaar.

Evenals in voorgaande jaren wordt hierbij geen rekening gehouden met het aantal verzoeken om een onbepaald aantal documenten, zoals de verzoeken om "*alle documenten met betrekking tot*" een bepaald onderwerp, om "*alle documenten met informatie over*" een bepaald onderwerp enz. De documenten in dergelijke verzoeken kunnen niet voor statistische doeleinden worden gekwantificeerd.

(Fig. 3) **Aantal gespecificeerde documenten dat via het online-aanvraagformulier of per e-mail werd opgevraagd**



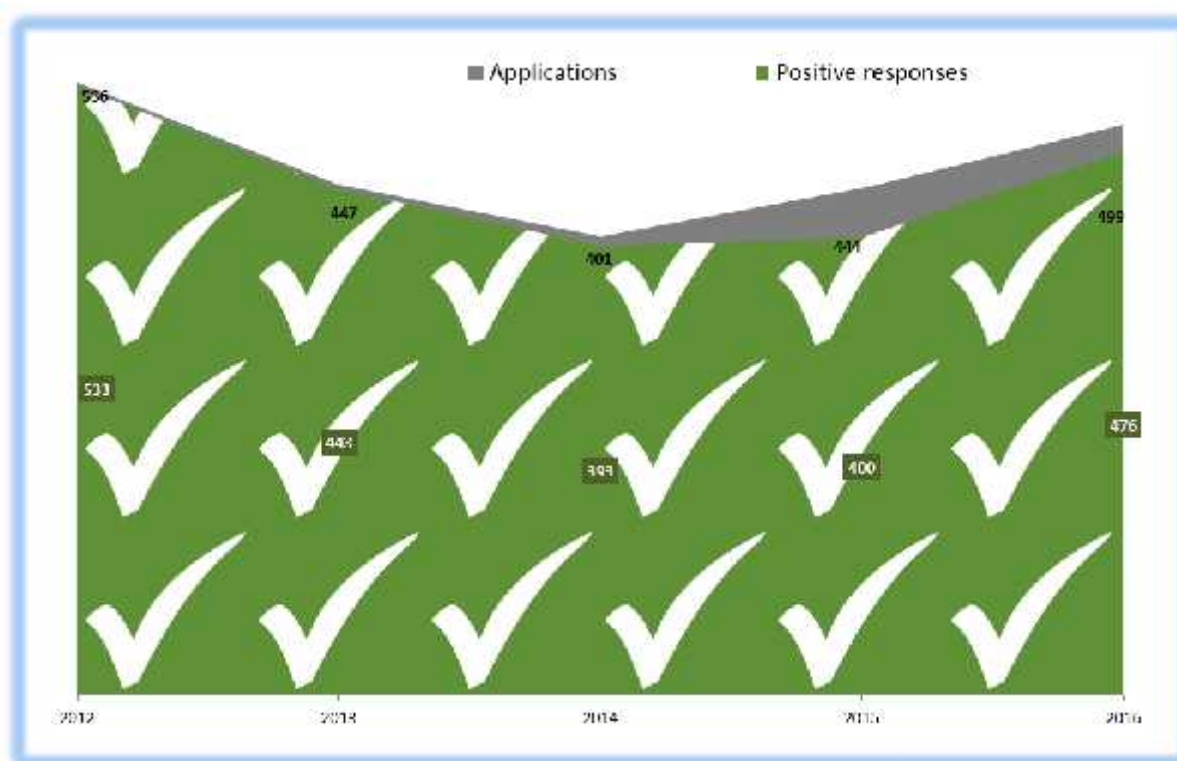
C) Cijfers met betrekking tot de verzoeken

In 2016 heeft het Parlement 499 verzoeken ontvangen via het online-aanvraagformulier of per e-mail. 345 van die verzoeken hadden betrekking op gespecificeerde documenten, terwijl 147 verzoeken betrekking hadden op onbepaalde aantallen documenten en zeven op interinstitutionele raadplegingen in het kader van het "Memorandum van overeenstemming"⁴.

Opvallend is dat het aantal verzoeken om een onbepaald aantal documenten ten opzichte van 2015 met 31 % is gestegen. Bij bijna 30 % van alle in 2016 ontvangen verzoeken ging het om een verzoek om toegang tot hetzij "alle documenten met betrekking tot" een bepaald onderwerp hetzij "alle documenten met informatie over" een bepaald onderwerp.

476 van de 499 verzoeken die in 2016 werden ontvangen heeft het Parlement ingewilligd, terwijl het in acht gevallen gedeeltelijk toegang verleende tot de opgevraagde documenten.

(Fig. 4) **Het totaal aantal verzoeken en het aantal ingewilligde verzoeken**



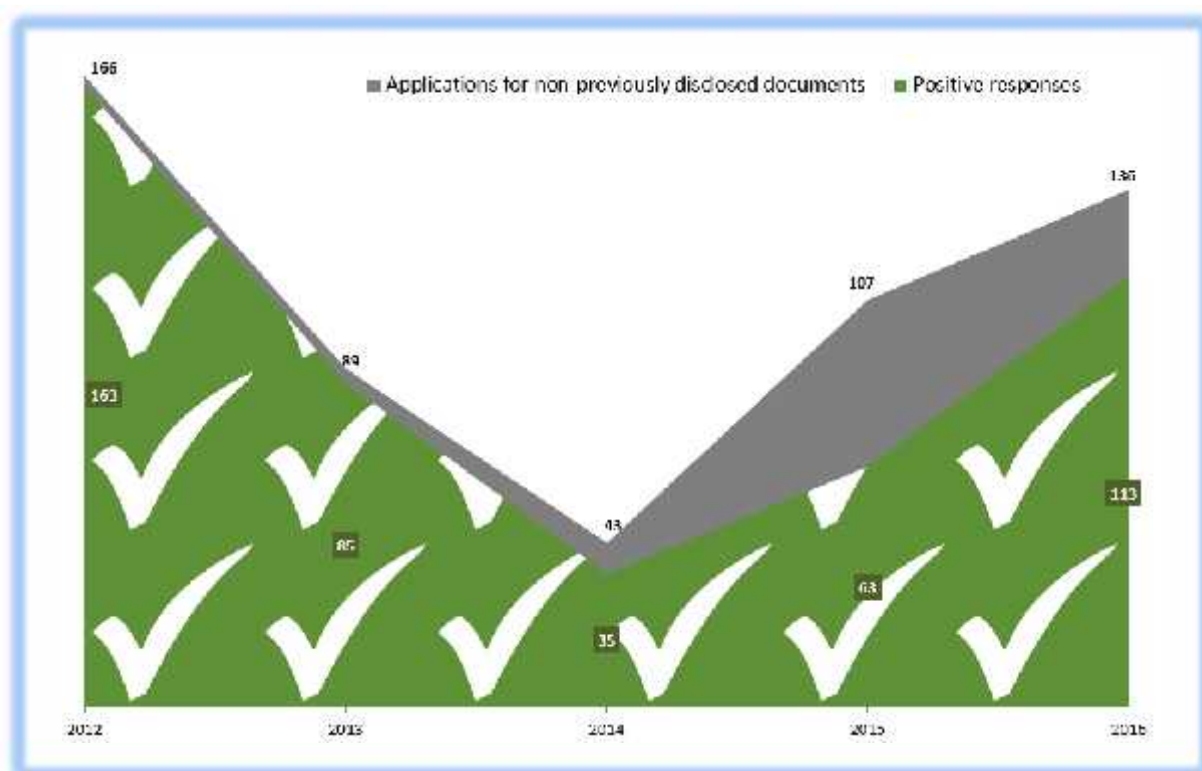
Van de 499 in 2016 ontvangen verzoeken hadden 136 betrekking op nog niet eerder vrijgegeven documenten.

⁴ Memorandum van overeenstemming tussen de diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie inzake de toepassing van artikel 4, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, ondertekend op 9 juli 2002

De meeste verzoeken om documenten die nog niet eerder waren vrijgegeven hadden betrekking op de financiering van Europese politieke partijen en politieke fracties in het Parlement (20 %), documenten van de leden (18 %), politieke organen (17 %), administratie van het Parlement en openbare aanbestedingen (16 %), juridische adviezen (6 %) en dialoogdocumenten (5 %).

In 2016 heeft het Parlement 113 van de in totaal 136 ingediende verzoeken om nog niet eerder vrijgegeven documenten ingewilligd.

(Fig. 5) **Aantal verzoeken m.b.t. nog niet eerder vrijgegeven documenten en het aantal daarvan dat werd ingewilligd**



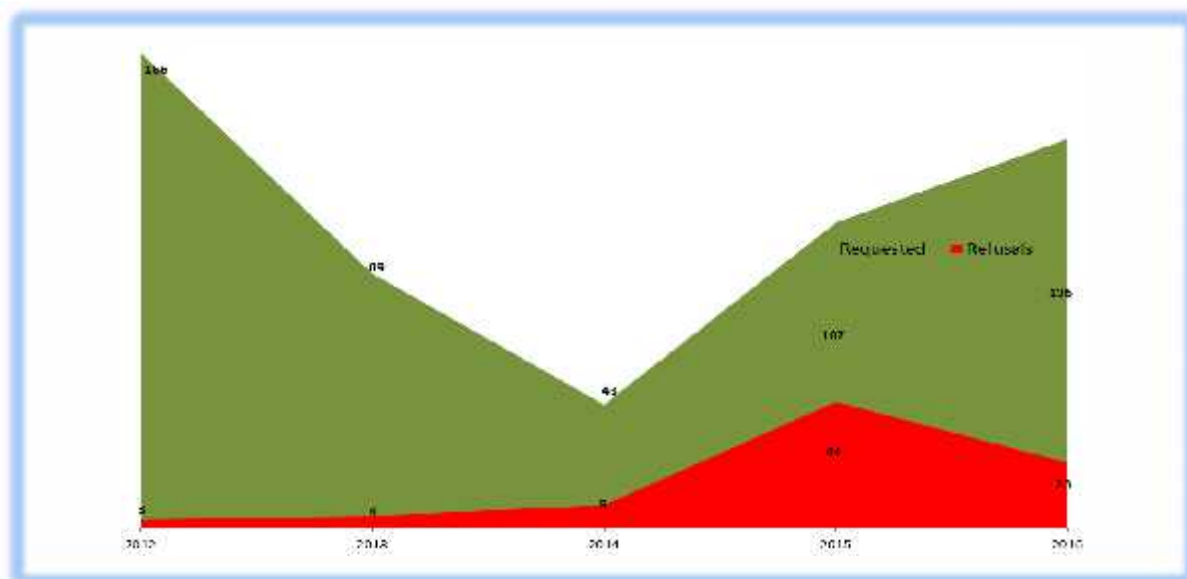
In 2016 heeft het Parlement in 23 gevallen toegang van het publiek tot documenten geweigerd door middel van een besluit van de bevoegde autoriteit.

Drie confirmatieve verzoeken⁵ werden ingediend na een aanvankelijke weigering. In die drie gevallen bleef het Parlement bij zijn aanvankelijke standpunt.

12 van de 23 weigeringen hadden betrekking op documenten betreffende leden, vier weigeringen hadden betrekking op de financiering van politieke partijen en de overige hadden betrekking op een rechtszaak over trialogen die onder de rechter was, openbare aanbestedingen (twee zaken), de IT-beveiliging van het Parlement (twee zaken), een juridisch advies van de Juridische Dienst en een Commissiedocument dat in het bezit was van het Parlement.

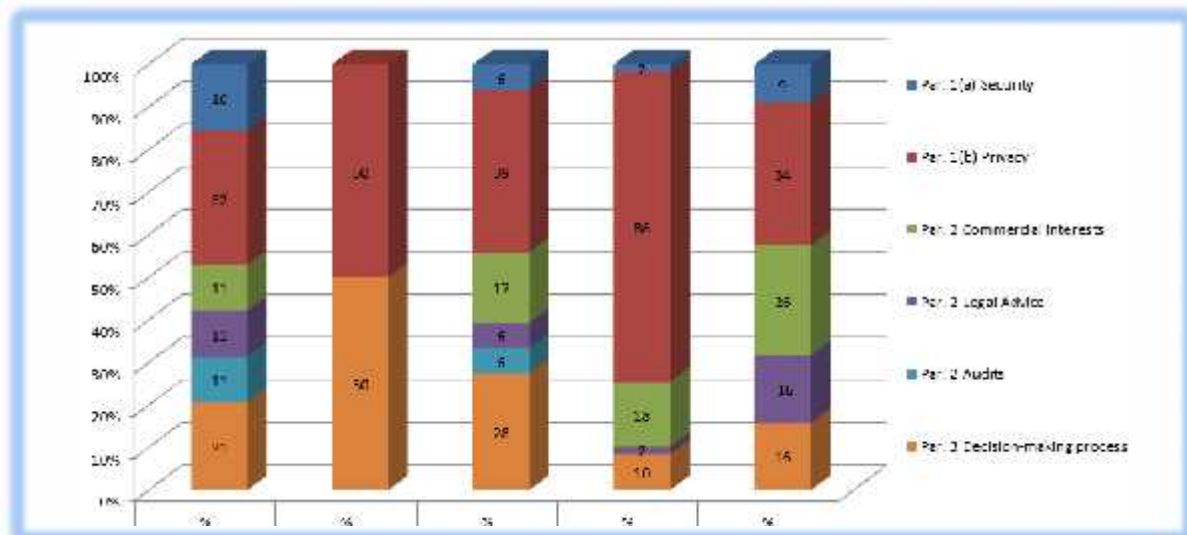
⁵ Krachtens artikel 7, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 kunnen in het geval van volledige afwijzing of gedeeltelijke toegang confirmatieve verzoeken worden ingediend.

(Fig. 6) **Aantal verzoeken m.b.t. nog niet eerder vrijgegeven documenten en het aantal daarvan dat werd afgewezen**



Evenals in 2015 waren de weigeringen vooral gebaseerd op de behoefte om de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu te beschermen (artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001), wanneer ondermijning dreigt van de bescherming de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon (artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001), het besluitvormingsproces van de instelling (artikel 4, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1049/2001) en juridisch advies (artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001).

(Fig. 7) **Percentage uitzonderingen op grond van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001**



Samenvattend ligt het percentage door het Parlement ingewilligde verzoeken in 2016 nog altijd hoog. Het percentage ingewilligde verzoeken ligt rond 95 % en het percentage ingewilligde verzoeken om nog niet eerder vrijgegeven documenten ligt op 83 %.

D) Profielen van de verzoekers⁶

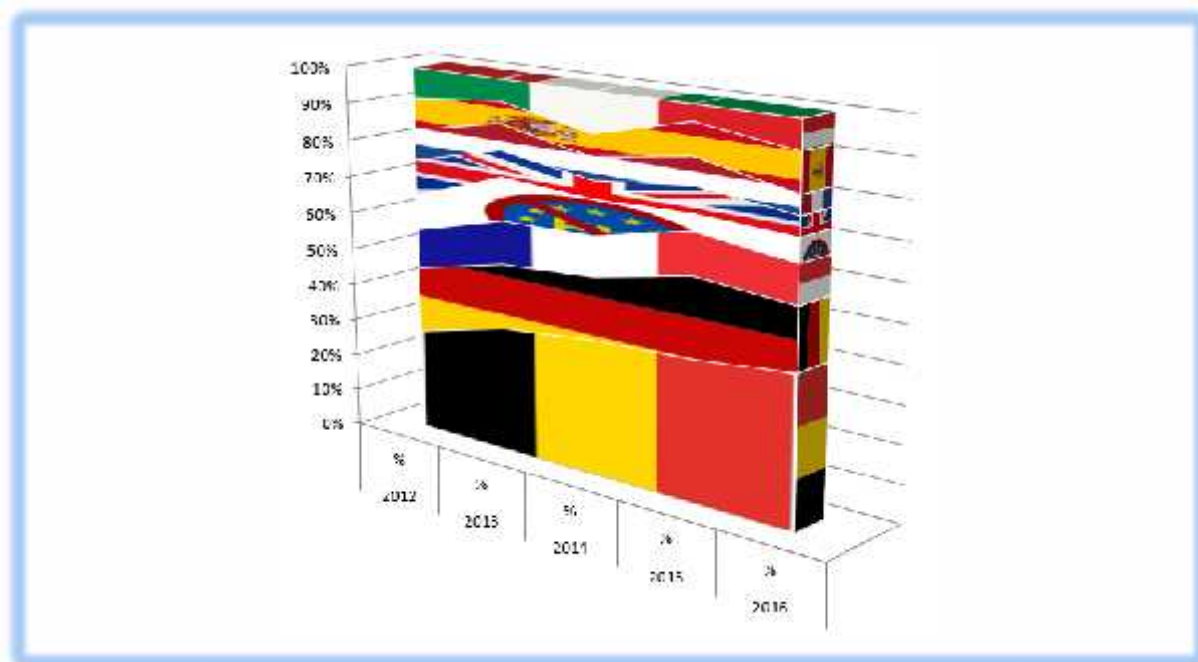
De meeste verzoeken worden nog altijd ingediend door academici en onderzoekers. 50 % van de verzoekers behoort tot deze categorie. Daarna volgen verzoekers uit het bedrijfsleven, van milieuorganisaties en andere belangenvertegenwoordigers (opgeteld ongeveer 15 % van de verzoeken). In 2016 was een aanzienlijk aantal verzoeken afkomstig van journalisten (7 %). Dit was de groep die de meeste verzoeken om toegang tot niet eerder vrijgegeven documenten indiende. Het aantal verzoeken van advocaten/juristen bleef ongeveer gelijk (10 %).

De geografische spreiding van de verzoeken over de lidstaten was in 2016 grotendeels hetzelfde als in de voorgaande jaren. Circa 32 % van de verzoekers was afkomstig uit België, gevolgd (in afnemende volgorde) door Duitsland (13 %), Frankrijk (8 %), Spanje (8 %) en Italië (6 %). Het aantal verzoeken dat afkomstig was uit derde landen bedroeg bij benadering 5,3 % van het totaal.

In 2016 bleef Engels de meest gebruikte taal in de verzoeken (58 %), gevolgd door Duits (12 %), Frans (11 %), en Spaans (4 %), volgens hetzelfde patroon als in voorgaande jaren.

(Fig. 8) **Profielen van verzoekers om toegang tot documenten in 2016⁷**

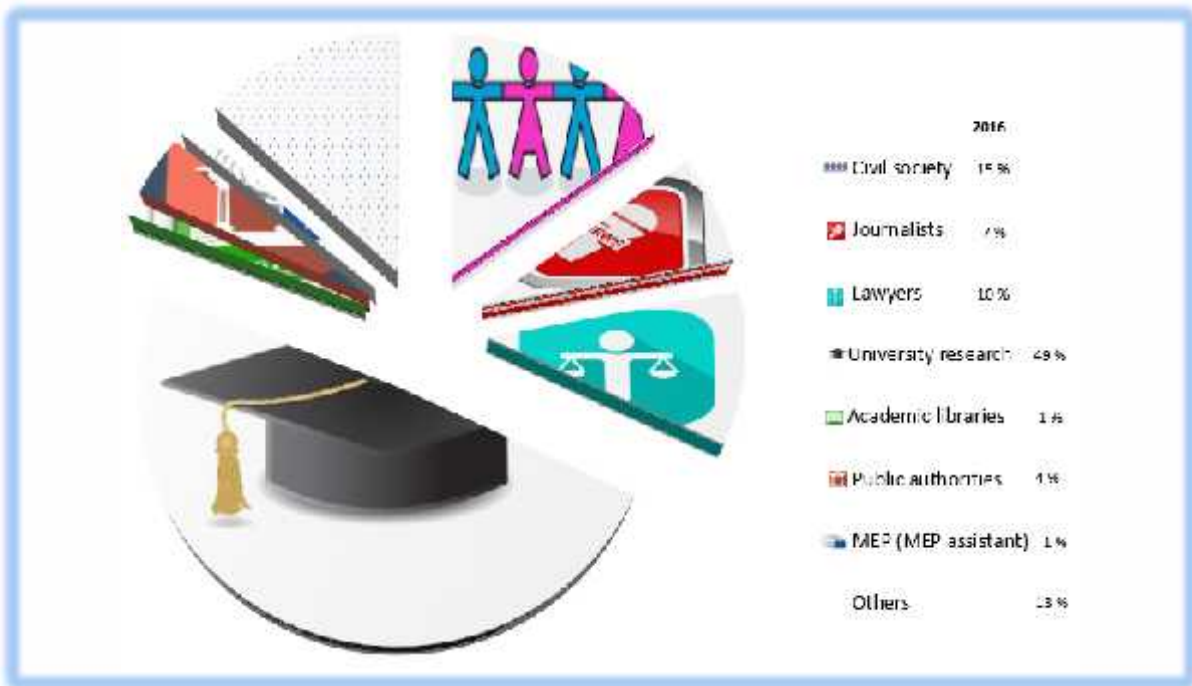
(Fig. 8a) **Nationaliteit**



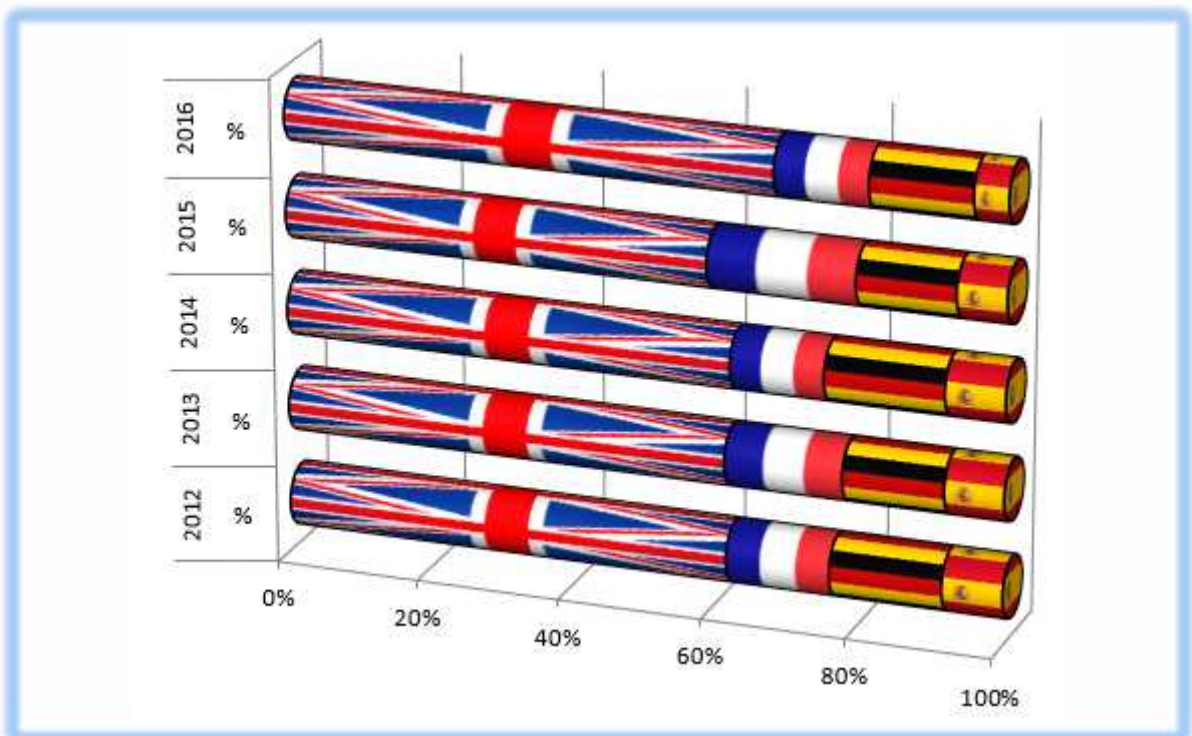
⁶ Gegevens over de profielen van de verzoekers worden verzameld op basis van de informatie die de verzoekers in hun verzoek verstrekken. Verzoekers zijn echter op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 niet verplicht om persoonsgegevens te verstrekken. Diverse verzoekers hebben hun beroep dan ook niet vermeld. Dit is met name het geval bij verzoeken die per e-mail zijn ingediend.

⁷ © van de voor de grafieken gebruikte afbeeldingen: salem / Fotolia - kebox / Fotolia- Pekchar / Fotolia - DIDEM HIZAR / Fotolia - Claudio Divizia / Fotolia - ravenka / Fotolia - photolars / Fotolia - Becky Stares / Fotolia - Sylvie Bouchard / Fotolia - atScene / Fotolia - Seraphim Vector / Fotolia- valentint / Fotolia - quka / Fotolia - Gstudio Group / Fotolia - mostafa fawzy / Fotolia - BERLINSTOCK / Fotolia - Double-J Design - Europese Unie

(Fig. 8b) **Beroep**



(Fig. 8c) **Taal**



HOOFDSTUK II

TRENDS EN SPECIFIEKE ONDERWERPEN

Het jaar 2016 werd gekenmerkt door een bijzonder grote belangstelling van journalisten en burgers in het algemeen voor documenten van het Parlement met betrekking tot de financiering van Europese politieke partijen en stichtingen en de vergoedingen en onkosten van de leden. In dit jaar is ook een niet eerder vertoond aantal verzoeken om toegang tot een zeer groot of onbepaald aantal documenten ingediend.

A) De financiering van Europese politieke partijen en stichtingen

Het aantal verzoeken om toegang tot documenten die betrekking hebben op de financiering van Europese politieke partijen en stichtingen is in de loop der jaren gestegen, aangezien het publiek zich steeds bewuster werd van het bestaan van die organisaties en de prominente rol van het Parlement in het beheer ervan. Met betrekking tot de verzoeken om toegang tot niet eerder vrijgegeven documenten, die goed waren voor 20 % van de verzoeken, was de financiering van politieke partijen en stichtingen in 2016 het belangrijkste onderwerp. Beschuldigingen van oneigenlijk gebruik van verstrekte subsidies door enkele partijen en stichtingen in het verleden speelden een rol in deze trend, alsmede de relatief recente vaststelling van nieuwe verordeningen op dit gebied.

De documenten over de financiering van de politieke partijen en stichtingen zijn voornamelijk de documenten die worden ingediend bij of opgesteld door het Parlement overeenkomstig de regels op dat gebied. In Verordening (EG) nr. 2004/2003⁸ werd een wettelijk kader vastgesteld waarin organisaties de status van Europese politieke partij of stichting kunnen verkrijgen en in aanmerking kunnen komen voor financiering uit de begroting van de Europese Unie. Met de afsluiting van begrotingsjaar 2016 zal die verordening niet langer van kracht zijn en worden vervangen door Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014⁹. Daarnaast is er met name het Besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 29 maart 2004¹⁰, waarin de procedure wordt vastgesteld volgens welke het Parlement de financiering van de partijen en stichtingen feitelijk beheert.

Drie soorten verzoeken om toegang tot documenten betreffende de financiering van de politieke partijen en stichtingen die in dit verslag de moeite waard zijn: verzoeken om toegang tot documenten die gepubliceerd zijn op de webpagina van het Parlement over Europese politieke partijen en stichtingen, verzoeken om toegang tot subsidieaanvragen van politieke partijen en stichtingen, en verzoeken om toegang tot nota's aan het Bureau over de financiering van politieke partijen.

⁸ Verordening (EG) nr. 2004/2003 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau (PB L 297 van 15.11.2003, blz. 1–4).

⁹ Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (PB C 63 van 4.11.2014, blz. 1–34).

¹⁰ Besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 29 maart 2004 houdende de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 2004/2003 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau (PB C 63 van 4.3.2014, blz. 1–34).

De webpagina van het Parlement over financiering van Europese politieke partijen en stichtingen

Overeenkomstig artikel 9 bis van Verordening (EG) nr. 2004/2003 publiceert het Europees Parlement een jaarverslag met een tabel met de aan elke partij of aan elke stichting op Europees niveau uitgekeerde bedragen, het verslag van het Europees Parlement over de toepassing van deze verordening en de toepassingsbepalingen van deze verordening. In overeenstemming met die bepaling worden die documenten geüpload op een specifieke webpagina¹¹. Om de transparantie te verhogen doet het Parlement meer dan het wettelijk verplicht is en publiceert het een specifieke versie van de eindverslagen van de partijen en stichtingen. De gepubliceerde versie van de eindverslagen omvat een definitieve financiële staat van de feitelijk gedane subsidiabele uitgaven, op basis van de structuur van de voorlopige begroting, een volledig overzicht van de inkomsten en uitgaven op de bijbehorende rekeningen gedurende de subsidiabele periode waar het subsidiebesluit betrekking op heeft, en een verslag van een externe audit van de rekeningen door een onafhankelijk controleur, waarin verklaard wordt dat de subsidie in overeenstemming met de regels is gebruikt.

Desondanks, mogelijk omdat zij niet op de hoogte waren van het bestaan van de website of omdat hun onderzoek tijdrovend was, heeft een aanzienlijk aantal verzoekers in 2016 verzoeken ingediend om toegang te krijgen tot juist deze documenten. In dergelijke gevallen verwees het Parlement de verzoekers in zijn antwoord gewoonlijk naar de webpagina en stuurde het hun de hyperlinks naar de documenten waar zij om hadden verzocht.

Verzoeken om toegang tot subsidieaanvragen

Om in aanmerking te komen voor financiering uit de begroting van de Europese Unie om hun activiteiten gedurende een begrotingsjaar te financieren, moeten politieke partijen en stichtingen vóór de aanvang van het begrotingsjaar een subsidieaanvraag indienen. In hun aanvraag moeten de organisaties aantonen dat zij voldoen aan de criteria om voor subsidie in aanmerking te komen als bepaald in Verordening (EG) nr. 2004/2003, en tevens, van belang, hun plannen omschrijven voor het komende begrotingsjaar, inclusief hun politieke doelstellingen en geplande activiteiten.

De details van de subsidieaanvragen en de gevoeligheid van de informatie die zij bevatten zijn zodanig dat wanneer om openbaarmaking wordt verzocht overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1049/2001, het Parlement meestal van oordeel is dat deze niet openbaar kunnen worden gemaakt zonder de kerndoelstellingen en -activiteiten van de organisatie in gevaar te brengen. Derhalve moet toegang tot subsidieaanvragen worden geweigerd om de commerciële belangen van partijen of stichtingen te beschermen, in overeenstemming met artikel 4, lid 2, eerste streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

Verzoeken om toegang tot de nota's van de secretaris-generaal aan het Bureau

Aan het begin van ieder begrotingsjaar worden de subsidieaanvragen van de Europese politieke partijen en stichtingen beoordeeld door de relevante diensten van het Parlement.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/nl/20150201PVL00101/Political-parties-and-foundations>

Die beoordeling wordt samengevat in een nota van de secretaris-generaal inzake subsidieverlening. De nota wordt vervolgens voorgelegd aan het Bureau dat een besluit neemt over de hoogte van het voorlopig subsidiebedrag voor elke partij en stichting die voldoet aan de subsidiecriteria. Aan het einde van ieder begrotingsjaar dienen de partijen en stichtingen bij het Parlement een eindverslag in over het gebruik dat zij hebben gemaakt van de voorlopige subsidie. Die verslagen worden samengevat in een nota die wordt voorgelegd aan het Bureau en dan wordt een besluit genomen over het definitieve subsidiebedrag.

In 2016 heeft het Parlement veel verzoeken ontvangen om toegang tot dergelijke nota's, die betrekking hadden op begrotingsjaar 2016 of op eerdere begrotingsjaren. Toegang van het publiek tot de nota's werd ingewilligd of geweigerd, in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1049/2001, naar gelang van de inhoud ervan, op basis van vaste jurisprudentie. Die nota's kunnen wettelijke overwegingen bevatten met betrekking tot de toepassing van regels inzake de financiering van Europese politieke partijen en stichtingen. Daarnaast is het een van de taken van de secretaris-generaal om het Bureau bij te staan bij de uitoefening van zijn taken en het Bureau advies en achtergrondinformatie te geven over de besluiten die het moet nemen. Indien het Parlement derhalve van mening was dat openbaarmaking van een nota aan het Bureau het vermogen van de instelling om juridisch advies in te winnen bij haar diensten of het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, werd toegang tot de desbetreffende nota geweigerd.

B) Verzoeken om toegang tot documenten die verband houden met de onkosten en vergoedingen van de leden

De opwaartse trend in verzoeken om toegang tot documenten betreffende de leden zette zich voort in 2016. Circa 18 % van alle verzoeken om toegang tot niet eerder vrijgegeven documenten behoorde tot die categorie. De meeste verzoeken betroffen de onkosten en vergoedingen van de leden. Verzoekers die toegang willen tot die documenten beogen gewoonlijk publieke controle op de besteding van overheidsmiddelen om mogelijke financiële onregelmatigheden aan het licht te brengen en bij te dragen tot het publieke debat over de werking van het Parlement. Overige verzoeken hebben betrekking op documenten betreffende de activiteit van leden in hun politieke hoedanigheid.

Praktijk van het Parlement

Bij de behandeling van de verzoeken om toegang tot documenten betreffende de leden, past het Parlement vaak artikel 116, lid 2, van zijn Reglement toe en artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook wordt er rekening gehouden met de richtsnoeren van het Bureau van 20 februari 2008 die zijn opgesteld op basis van de beste praktijken in de nationale parlementen.

Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten is hoofdzakelijk van toepassing op de documenten van de drie belangrijkste instellingen van de Europese Unie: de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Het Parlement is van mening dat er, in beginsel, een organisch onderscheid bestaat tussen zijn verkozen leden en de instelling zelf.

In overeenstemming met dat beginsel wordt in artikel 116, lid 2, van het Reglement, bepaald dat met betrekking tot de toegankelijkheid van documenten, documenten die zijn

opgesteld door individuele leden alleen documenten van het Parlement zijn als ze zijn ingediend overeenkomstig het Reglement. Dit houdt in dat de persoonlijke documenten van de leden, waaronder e-mailcorrespondentie, agenda's, brieven die zij hebben opgesteld of ontvangen of interne nota's, niet mogen worden beschouwd als "documenten van het Parlement" en dat het Parlement derhalve niet in de positie is toegang te verlenen tot deze documenten wanneer daar om wordt verzocht, omdat zij niet in het bezit zijn van het Parlement en buiten het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1049/2001 vallen.

De meeste documenten waarvoor verzoeken om toegang worden ingediend betreffende de leden van het Parlement zijn echter wel degelijk "documenten van het Parlement", omdat zij werden ingediend bij of opgesteld door de instelling. In dergelijke gevallen besteedt het Parlement bij de beoordeling van de openbaarmaking van een document bijzondere aandacht aan de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van de leden. De meeste documenten waarvoor verzoeken om toegang worden ingediend betreffende de onkosten en vergoedingen van de leden bevatten inderdaad persoonlijke en gevoelige informatie. Gewoonlijk is het zo dat wanneer de verzoeker niet kan aantonen dat doorgifte van persoonsgegevens noodzakelijk is in overeenstemming met artikel 8, van Verordening (EG) nr. 45/2001¹², het Parlement toegang tot het document weigert om de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu te beschermen, als bepaald in artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001).

In 2016 beantwoordde het Parlement alle verzoeken met betrekking tot de onkosten en vergoedingen van leden met een beroep op een of beide hierboven genoemde bepalingen.

De benadering van het Parlement met betrekking tot de toegang tot documenten wordt geschraagd door de richtsnoeren van het Bureau van 20 februari 2008 op basis van de beste praktijken in de nationale parlementen. Volgens die richtsnoeren worden gedetailleerde uitsplitsingen van de bedragen die aan de individuele leden worden betaald niet openbaar gemaakt, hoewel het de leden die dat wensen vrij staat die informatie met het publiek te delen.

Het referendum over het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk van de Europese Unie

Toen het referendum over het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk van de Europese Unie naderde, ontving het Parlement enkele verzoeken om toegang tot documenten inzake de onkosten en vergoedingen van Britse leden en meer in het bijzonder van leden van UKIP. De verzoeken werden op dezelfde manier door het Parlement behandeld als vergelijkbare verzoeken die geen verband hielden met het referendum.

C) Verzoeken om een onbepaald aantal documenten

Zoals al vermeld werd in het jaarverslag over 2015 is er de afgelopen jaren een stijgende trend waargenomen in het aantal verzoeken om toegang tot een groot of onbepaald aantal documenten, zoals de verzoeken om "*alle documenten met betrekking tot*" een bepaald onderwerp, om "*alle documenten met informatie over*" een bepaald onderwerp. Het aantal verzoeken om een onbepaald aantal documenten nam in 2015 zeer sterk toe en

¹² Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1–22)

verdrievoudigde ten opzichte van 2014 en bedroeg in 2015 25 % van het totale aantal verzoeken. Het totaal aantal van dergelijke verzoeken steeg in 2016 nogmaals met 31 % ten opzichte van 2015.

Deze verzoeken kwamen vaak binnen via openbare portalen, zoals de website *AsktheEU.org*, een website die via een geautomatiseerd systeem ad hoc e-mailadressen genereert voor het doorsturen van verzoeken om toegang tot documenten naar de EU-instellingen, zonder dat de verzoeker informatie over zichzelf en zijn identiteit hoeft te verstrekken¹³.

Anders dan bepaalde nationale wetten bevat Verordening (EG) nr. 1049/2001 geen bepalingen over oneerlijke, oneigenlijke of duidelijk onredelijke verzoeken om toegang tot informatie. De verordening verlangt niet dat verzoekers informatie verstrekken over hun identiteit, noch dat zij hun verzoek motiveren. In bepaalde omstandigheden kan het ontbreken van een toelichting, aan de hand waarvan het Parlement kan beoordelen op welke documenten het verzoek precies betrekking heeft, of het bestaan van onduidelijkheid omtrent de identiteit van de verzoeker echter een zorgvuldige behandeling van een verzoek in de weg staan.

Zo kunnen, bijvoorbeeld, verzoeken om "*alle documenten met betrekking tot*" een bepaald onderwerp leiden tot buitensporige administratieve rompslomp, wat onverenigbaar is met het beginsel van goed bestuur. De behandeling van dergelijke verzoeken vergt diepgaand onderzoek om alle potentieel relevante documenten te inventariseren en samenwerking van verscheidene parlementaire departementen naast de uitvoering van hun normale werkzaamheden. Daarnaast is het voor het Parlement vaak moeilijk, zo niet onmogelijk, om met zekerheid te bepalen welke documenten "*betrekking hebben*" op het onderwerp, in de zin van het verzoek om toegang tot de documenten.

Voorts werkt het ontbreken van een verplichting voor verzoekers om informatie verstrekken over hun identiteit misbruik in de hand of oneigenlijke verzoeken om toegang tot documenten, zoals fictieve of herhaalde verzoeken van niet bestaande e-mailadressen. In een specifiek geval werd ontdekt dat dezelfde persoon op *AsktheEU.org* twee verschillende gebruikersaccounts had en commentaar leverde dat strijdig werd geacht met de richtsnoeren voor behoorlijk taalgebruik in de verzoeken. Zonder een statutaire bepaling over de manier waarop in een dergelijke situatie moet worden gehandeld, streeft het Parlement naar een oplossing waarbij het recht op toegang tot documenten wordt beschermd en tegelijkertijd een eind wordt gemaakt aan misbruik.

Om deze redenen, en in het belang van goed bestuur, heeft het Parlement in 2016 zijn werkwijze voortgezet. Deze werkwijze houdt in dat verzoekers wordt gevraagd een postadres te vermelden, zodat een eventuele weigering van een verzoek om toegang tot documenten per aangetekende brief met ontvangstbewijs kan worden verzonden, waarmee de rechtszekerheid wordt gediend.

Bij verzoeken die onvoldoende nauwkeurig zijn geformuleerd, die betrekking hebben op zeer lange teksten of op een zeer groot aantal documenten kan de instelling de volgende mogelijkheden overwegen: 1) de verzoeker vragen om het verzoek te verduidelijken (artikel 6, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001), 2) de mogelijkheid om informeel met de verzoeker te overleggen om een billijke oplossing te vinden (artikel 6, lid 3, van Verordening

¹³ http://www.asktheeu.org/en/body/european_parliament

(EG) nr. 1049, 2001), en 3) in uitzonderlijke gevallen kan de instelling ook de statutaire uiterste beantwoordingstermijn met vijftien werkdagen verlengen. Deze mogelijkheden zijn echter niet altijd afdoende gebleken.

1) Verduidelijking overeenkomstig artikel 6, lid 2

Bij verzoeken om "*alle documenten met betrekking tot*" een bepaald onderwerp of anderszins onduidelijke verzoeken ontvangt de verzoeker algemene informatie over het onderwerp, links om specifieke documenten te downloaden en wordt hem vervolgens verzocht zijn verzoek te verduidelijken, zodat het Parlement het verzoek kan afhandelen.

2) "Beperking" van het verzoek overeenkomstig artikel 6, lid 3.

Bij een verzoek om toegang tot een groot aantal bepaalde documenten, wordt de verzoeker verzocht het verzoek te beperken tot een geringer aantal documenten, zodat het Parlement de documenten kan beoordelen en binnen de gestelde termijnen kan reageren, met de mogelijkheid dat de verzoeker in de toekomst nieuwe verzoeken indient.

Indien de verzoeker niet op deze wijze wenst te overleggen, kan het Parlement besluiten toegang tot de documenten te weigeren op basis van buitensporige administratieve rompslomp. Het Hof van Justitie heeft die mogelijkheid bevestigd in twee zaken waarin de omvang van de documenten of van de te censureren passages aanleiding zou hebben gegeven tot een onredelijke hoeveelheid administratief werk. Geconcludeerd werd dat in die twee specifieke zaken het proportionaliteitsbeginsel de instellingen de mogelijkheid biedt het belang van toegang van het publiek tot documenten af te wegen tegen de hoeveelheid werk die het verzoek met zich meebrengt, en dat de instellingen het belang van goed bestuur kunnen laten prevaleren (zie de zaken Hautala en Strack)¹⁴.

3) In uitzonderlijke gevallen, als bepaald in artikel 7, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1049, 2001), kan een instelling ook de oorspronkelijke statutaire uiterste beantwoordingstermijn met vijftien werkdagen verlengen.

Het Parlement maakt soms gebruik van die mogelijkheid wanneer het verzoeken behandelt die bijzonder omslachtig zijn, zoals verzoeken om een groot aantal documenten of zeer omvangrijke documenten waarvoor een groter aantal diensten van het Parlement moet worden ingeschakeld dan gewoonlijk. Een dergelijke verlenging is soms nuttig of zelfs noodzakelijk om het Parlement in staat te stellen alle documenten te beoordelen en het verzoek van verzoeker *de facto* en *de jure* te beantwoorden en tegelijkertijd zijn interne procedures te volgen en zijn normale werkzaamheden te verrichten.

¹⁴ Zaak T-14/98, Hautala/Raad van de Europese Unie, punt 86; Zaak C-127/13 P, Strack/Europese Commissie, EU:C:2014:2250, punt 27.

HOOFDSTUK III

Besluiten van de Europese Ombudsman en jurisprudentie

1. Besluit van de Ombudsman om klacht 1189/2016/JN te sluiten

In 2016 is er één klacht ingediend met betrekking tot de afhandeling van de verzoeken om toegang tot documenten door het Parlement. Aan het begin van het jaar heeft een verzoeker contact opgenomen met het Europees Parlement via *AsktheEU.org* en verzocht om toegang tot documenten die verband hielden met een politieke fractie. Het Parlement beantwoordde het verzoek van de aanvrager door hem erop te wijzen dat documenten van politieke fracties niet in het bezit zijn van de instelling. Na een verzoek om herziening werd met aangetekende post een formeel besluit toegezonden. Indiener verzocht het Parlement vervolgens het besluit te publiceren op *AsktheEU.org*. Het uploaden van documenten op externe websites behoort echter niet tot de bevoegdheden van het Parlement. Aangezien indiener geen antwoord ontving, wendde hij zich tot de Ombudsman (Klacht 1189/2016/JN). Het Bureau van de Ombudsman nam contact op met de relevante dienst van het Europees Parlement. De dienst stelde vervolgens indiener op de hoogte. De Ombudsman sloot de zaak af.

2. Rechterlijke toetsing

Er zijn geen zaken aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie met betrekking tot besluiten van het Parlement inzake de toegang tot documenten. Ten tijde van de opstelling van dit verslag zijn er echter nog drie zaken in behandeling. De uitspraken worden verwacht in 2017 of 2018.

1) Zaak T-136/15 - Evropäiki Dynamiki/Parlement (procedures voor overheidsopdrachten): Deze zaak is in maart 2015 bij het Gerecht aanhangig gemaakt door een contractant van het IT-kadercontract ITS08 (externe dienstverlening voor IT-diensten) na het besluit van het Parlement van 13 februari 2015 tot weigering van de toegang tot alle offertes, inclusief technische bijlagen, die door het Europees Parlement zijn afgegeven voor alle percelen van het kadercontract. Het Parlement baseerde zijn weigering op de noodzaak om de openbare veiligheid, de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, de commerciële belangen van derden en het besluitvormingsproces te beschermen. De hoorzitting vond plaats in januari 2017;

2) Zaak T-540/15 - De Capitani/Parlement (trialoogdocumenten): Deze zaak is in september 2015 bij het Gerecht aanhangig gemaakt naar aanleiding van het besluit van het Parlement van 8 juli 2015 om slechts gedeeltelijke toegang te verlenen tot twee meerkolommendocumenten met betrekking tot lopende interinstitutionele onderhandelingen over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking en opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Europol). De schriftelijke procedure is afgesloten en er heeft tot dusverre geen hoorzitting plaatsgevonden;

3) Zaken T-639/15 t/m T-666/15 Journalisten/Parlement (betalingen van onkosten en vergoedingen van de leden): In november 2015 werden bij het Gerecht 29 zaken aanhangig gemaakt tegen het besluit van het Parlement tot weigering van de toegang tot alle

ondersteunende documenten met betrekking tot de betalingen van onkosten en vergoedingen van de leden vanwege de noodzaak om de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu te beschermen. De schriftelijke procedure is afgesloten en er heeft tot dusverre geen hoorzitting plaatsgevonden.

Slotopmerkingen

In 2016 streefde het Parlement ernaar de toegang van het publiek tot documenten van de instelling te vergroten en tegelijkertijd die doelstelling af te wegen tegen de plicht van de instelling om bepaalde belangen, zoals de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu of het vermogen van de instelling om besluiten te nemen, te beschermen. Aangezien de zichtbaarheid en de toegankelijkheid van wetgevingsdocumenten de afgelopen paar jaar is verbeterd, met name dankzij de uitbreiding van het openbaar register van documenten van het Parlement, is in 2016 de trend bevestigd van verzoekers die de nadruk meer leggen op toegang tot administratieve documenten dan tot wetgevingsdocumenten. Door deze trend komt het Parlement vaak terecht op onbekend terrein. Nieuwe uitdagingen en juridische kwesties doemen iedere keer op wanneer om toegang verzocht wordt tot categorieën van documenten die niet eerder vrijgegeven werden.

Desalniettemin blijkt uit de cijfers van het Parlement een uitzonderlijk laag percentage confirmatieve verzoeken in de afgelopen jaren en met name in 2016. Dit lijkt erop te wijzen dat verzoekers om toegang tot documenten over het algemeen tevreden zijn over de antwoorden op hun verzoeken, zelfs indien hun de toegang tot een document wordt geweigerd op basis van de uitzonderingen op het recht van toegang als bepaald in Verordening (EG) nr. 1049/2001. Na beoordeling van de regelingen die getroffen zijn om ervoor te zorgen dat het publiek toegang heeft tot de documenten van het Parlement, is gebleken dat de transparantiedoelstellingen als verankerd in de Verdragen ook in 2016 weer door de instelling zijn verwezenlijkt.