EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie constitutionele zaken

2008/0090(COD)

26.1.2009

ADVIES

van de Commissie constitutionele zaken

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (herschikking)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Rapporteur voor advies (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Medeverantwoordelijke commissies – Artikel 47 van het Reglement

PA_Legam

BEKNOPTE MOTIVERING

Transparantie is een grondbeginsel van de Europese Unie. Dit staat duidelijk in artikel 255 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag):

> *"Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie".*

Daarnaast bepaalt het verdrag van Lissabon:

> *"De besluitvorming vindt plaats op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burgers als mogelijk is"* (Artikel 10, lid 3, VEU).

Voorts geldt:

> *"Om goed bestuur te bevorderen en de deelneming van het maatschappelijk middenveld te waarborgen, werken de instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid"* (Artikel 15, lid 1, VWEU).

Met de onderhavige verordening nr. 1049/2001 werd een belangrijke stap gezet naar meer openheid. In de zes jaar dat de verordening nu wordt toegepast, heeft zij mede gezorgd voor een meer transparante bestuurscultuur bij de Europese instellingen.

De rechtspraak van het Hof van Justitie op verordening nr. 1049/2001 heeft een belangrijke rol gespeeld in dit proces. Laatstelijk heeft het Hof het zeer belangrijke arrest gewezen in de zaak Turco (T-84/03 Turco/Raad). Het Hof besliste dat de Raad ook inzage moet geven in een juridisch advies van zijn juridische dienst wanneer dat advies betrekking heeft op een wetgevingshandeling. Het Hof oordeelt dat de beginselen van transparantie en openheid in het besluitvormingsproces een "hoger openbaar belang" vormen dat openbaarmaking van het juridisch advies rechtvaardigt. Het Hof concludeert dat "het juist de transparantie op dit punt is die (...) ertoe bijdraagt om aan de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen in de ogen van de Europese burgers en hun vertrouwen te vergroten".

Het voorstel van de Commissie

De Commissie kwam op 30 april 2008 met haar voorstel tot wijziging van verordening nr. 1049/2001. Het Europees Parlement had in zijn resolutie van 4 april 2006 op herziening van de verordening aangedrongen. In de toelichting bij het voorstel probeert de Commissie de indruk te wekken dat zij hiermee de wijzigingen aanbrengt die het Parlement had verlangd.

Helaas is dat geenszins het geval. Terwijl het Parlement op meer openheid had aangedrongen strekken veel van de amendementen die de Commissie voorstelt juist tot verlaging van de huidige norm.

Het sterkst geldt dit voor het amendement dat de Commissie voorstelt voor artikel 3, dat de definitie van 'document' aanzienlijk zou inperken. Als deze wijziging wordt doorgevoerd, zou

dat betekenen dat slechts een deel van de thans voor het publiek toegankelijke documenten dat ook in de toekomst nog zullen blijven. Naar de mening van de rapporteur voor advies dient de definitie ongewijzigd blijven omdat deze alle relevante documenten bestrijkt - niet alleen geregistreerde documenten.

Een ander amendement waartegen de rapporteur voor advies bezwaar heeft, geldt het recht van de lidstaten in artikel 5, om toegang tot documenten te weigeren. In de door de Commissie voorgestelde formulering zouden de lidstaten zich zonder beperking op eigen wetgeving kunnen beroepen. De instellingen daarentegen zouden zich alleen op in de verordening genoemde gronden kunnen beroepen. Hierdoor zou het transparantiebeginsel verwateren en volledig aan de vrije beoordeling van de lidstaten worden overgelaten. Ook hier dienen de uitzonderingsgronden in artikel 4 van de verordening te volstaan. En mocht dat niet het geval zijn, dan is dat een reden om artikel 4 te wijzigen, niet om de lidstaten onbeperkte rechten te geven.

De Commissie heeft de voorstellen die het Parlement in zijn resolutie van 4 april 2006 naar voren bracht, omtrent de mogelijkheden die het moet hebben om zijn democratische controle uit te oefenen, volkomen genegeerd. Het Parlement moet toegang kunnen krijgen tot gevoelige documenten om zich naar behoren van zijn taak te kwijten - voor de behandeling van zulke documenten kunnen tussen de instellingen afspraken worden gemaakt.

Onder de amendementen van de Commissie zijn er ook enkele die op bijval van het Parlement kunnen rekenen. Daarbij gaat het vooral om de uitbreiding van het inzagerecht tot iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon, niet meer alleen voor EU-burgers zoals in de huidige verordening, de milieubepalingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, en verbeterde rechtstreekse toegang tot wetgevingsdocumenten.

Helaas vallen deze positief te waarderen amendementen in het niet bij de amendementen die het Parlement negatief beoordeelt. Gezien die negatieve amendementen meent de rapporteur voor advies dat het beter bij de oude verordening kan worden gelaten dan dat er wijzigingen worden doorgevoerd die de verordening slechts doen verwateren.

AMENDEMENTEN

De Commissie begrotingscontrole verzoekt de ten principale bevoegde Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

Amendement 1

Voorstel voor een verordening
Overweging 18 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(18 bis) De instellingen moeten ervoor zorgen dat de ontwikkeling van de informatietechnologie de uitoefening van het recht op toegang tot documenten makkelijker maakt en geen vermindering van de hoeveelheid voor het publiek toegankelijke informatie tot gevolg heeft.

Motivering

De vooruitgang van de informatietechnologie kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben op de toegang van het publiek tot documenten. De instellingen moeten trachten de positieve gevolgen te bevorderen en de negatieve zoveel mogelijk te beperken. Er wordt voorzien in de toegang tot informatie in elektronische gegevensbanken door de definitie van documenten in artikel 3 te wijzigen en een algemene verplichting om goede informatie te verschaffen wordt voorgesteld als amendement op artikel 15. Door deze amendementen wordt eveneens rekening gehouden met het recht op behoorlijk bestuur als vastgelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten.

Amendement 2

Voorstel voor een verordening
Artikel 3 – letter a

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(a) "document": iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), ***die is opgesteld door een instelling en formeel aan een of meer ontvangers is doorgegeven of anderszins is geregistreerd, of is ontvangen door een instelling***; gegevens in elektronische opslag-, verwerkings- en opvraagsystemen ***zijn*** documenten indien ***zij*** met behulp van de instrumenten die beschikbaar zijn voor het gebruik van het systeem, daaraan kunnen worden onttrokken in de vorm van een afdruk of in elektronisch formaat ;	(a) "document": iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), ***betreffende een aangelegenheid die verband houdt met beleid, werkzaamheden en besluiten die tot het takenveld van de instelling behoren***; ***informatie*** in elektronische opslag-, verwerkings- en opvraagsystemen ***(met inbegrip van externe systemen die worden gebruikt voor het werk van de instelling) wordt beschouwd als een document of*** documenten indien ***ze*** met behulp van de instrumenten die ***redelijkerwijs***

	beschikbaar zijn voor het gebruik van het systeem, daaraan kunnen worden onttrokken in de vorm van ***één of meerdere afdrukken*** of in elektronisch formaat;

Motivering

Dit amendement herstelt de huidige formulering van de basisdefinitie van een document, aangezien het voorstel van de Commissie willekeurige beperkingen van het recht op toegang toelaat. De bijkomende frasering zorgt ervoor dat de doelstelling uit overweging 18 bis (nieuw) op het vlak van de toegang tot informatie in elektronische gegevensbanken kan worden bereikt.

Amendement 3

Voorstel voor een verordening
Artikel 4 – lid 2 – letter c

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(c) juridisch advies en gerechtelijke ***, arbitrage- en geschillenbeslechtings***procedures ;	(c) juridisch advies en gerechtelijke, arbitrage- en geschilbeslechtingsprocedures, ***tenzij het gaat om juridisch advies in samenhang met procedures die tot een wetgevingshandeling of een niet-wetgevingshandeling van algemene strekking leiden;***

Motivering

Het Hof van Justitie overwoog in zijn arrest in de zaak Turco dat openbaarmaking van het juridisch advies inzake wetgevingsinitiatieven de transparantie en openheid van het wetgevingsproces verhoogt en het democratisch recht van de Europese burgers versterkt.

Amendement 4

Voorstel voor een verordening
Artikel 4 – lid 5

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
5. ***Namen, titels en functies van ambtsdragers, ambtenaren en belangenvertegenwoordigers die verband houden met hun beroepsactiviteiten***	5. ***Persoonsgegevens worden niet openbaar gemaakt indien zulke openbaarmaking de persoonlijke levenssfeer of de integriteit van de***

worden openbaar gemaakt tenzij openbaarmaking in de specifieke omstandigheden nadelig zou zijn voor de betrokkenen. Andere persoonsgegevens worden openbaar gemaakt overeenkomstig de voorwaarden die het Gemeenschapsrecht inzake de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens stelt aan de rechtmatige verwerking van dergelijke gegevens.	***betrokkene zou schaden. Zulke schade doet zich niet voor :***
	– indien de gegevens uitsluitend betrekking hebben op de beroepsactiviteiten van de betrokkene tenzij, gegeven de specifieke omstandigheden, er reden is om aan te nemen dat de betrokkenen nadeel zou ondervinden van openbaarmaking;
	– indien de gegevens uitsluitend betrekking hebben op een publieke persoonlijkheid tenzij, gegeven de specifieke omstandigheden, er reden is om aan te nemen dat die persoon of anderen die met hem of haar verbonden zijn, nadeel zouden ondervinden van openbaarmaking;
	– indien de gegevens reeds met toestemming van de betrokkene openbaar zijn gemaakt.
	Persoonsgegevens worden niettemin openbaar gemaakt indien een hoger openbaar belang dat gebiedt. In die gevallen moet de instelling of het orgaan aangeven wat dat openbaar belang is. De instellingen of het orgaan geeft aan waarom het openbaar belang in dit specifieke geval zwaarder weegt dan de belangen van de betrokkene.
	Wanneer een instelling of orgaan op grond van lid 1 toegang tot een document weigert, moet die instelling of dat orgaan overwegen of gedeeltelijke toegang tot dit document mogelijk is.

Motivering

Het voorstel van de Commissie gaat voorbij aan het noodzakelijke evenwicht tussen de fundamentele rechten die in het geding zijn en evenmin aan het arrest van het Gerecht van eerste aanleg in de zaak Bavaria bier.

Amendement 5

Voorstel voor een verordening
Artikel 4 – lid 7

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
7. De uitzonderingen die in dit artikel worden genoemd zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste 30 jaar. In geval van documenten die vallen onder de uitzonderingen op grond van de bescherming van persoonsgegevens of van commerciële belangen en in geval van gevoelige documenten, kunnen de uitzonderingen zo nodig na afloop van deze periode van toepassing blijven.	7. De uitzonderingen die in dit artikel worden genoemd ***zijn niet van toepassing op documenten die worden doorgezonden in verband met procedures die tot een wetgevingshandeling of een niet-wetgevingshandeling van algemene strekking leiden. De uitzonderingen*** zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste 30 jaar. In geval van documenten die vallen onder de uitzonderingen op grond van de bescherming van persoonsgegevens of van commerciële belangen en in geval van gevoelige documenten, kunnen de uitzonderingen zo nodig na afloop van deze periode van toepassing blijven.

Motivering

Het Hof van Justitie overwoog in zijn arrest in de zaak Turco dat openbaarmaking van het juridisch advies inzake wetgevingsinitiatieven de transparantie en openheid van het wetgevingsproces verhoogt en het democratisch recht van de Europese burgers versterkt.

Amendement 6

Voorstel voor een verordening
Artikel 5 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. Wanneer het gaat om een document van	2. Wanneer het gaat om een document van

een lidstaat, anders dan documenten die zijn ingediend in het kader van procedures die uitmonden in een wetgevingshandeling of een niet-wetgevingshandeling van algemene strekking, worden de autoriteiten van die lidstaat geraadpleegd. De instelling waar het document zich bevindt maakt het document openbaar, tenzij de betrokken lidstaat redenen aanvoert om dat niet te doen en zich daarbij baseert op de in artikel 4 genoemde uitzonderingen ***of op bepalingen in de nationale wetgeving die openbaarmaking van het betrokken document verhinderen.*** De instelling beoordeelt de gegrondheid van de redenen die de betrokken lidstaat aanvoert ***voor zover deze zijn gebaseerd op de uitzonderingen die in deze verordening zijn vastgelegd***.	een lidstaat, anders dan documenten die zijn ingediend in het kader van procedures die uitmonden in een wetgevingshandeling of een niet-wetgevingshandeling van algemene strekking, worden de autoriteiten van die lidstaat geraadpleegd. De instelling waar het document zich bevindt maakt het document openbaar, tenzij de betrokken lidstaat redenen aanvoert om dat niet te doen en zich daarbij baseert op de in artikel 4 genoemde uitzonderingen. De instelling beoordeelt de gegrondheid van de redenen die de betrokken lidstaat aanvoert.

Motivering

De lidstaten mogen niet het absolute recht krijgen zich op hun eigen wetgeving te beroepen. De uitzonderingen van artikel 4 moeten volstaan om toegang te kunnen weigeren.

Amendement 7

Voorstel voor een verordening
Artikel 8 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
1. Een confirmatief verzoek wordt onmiddellijk behandeld. Binnen vijftien ***dertig*** werkdagen te rekenen na registratie van het confirmatief verzoek verleent de instelling toegang tot het gevraagde document en maakt zij het toegankelijk in de zin van artikel 10, of deelt zij de verzoeker schriftelijk de redenen mede waarom zij het verzoek volledig of gedeeltelijk afwijst, waarbij zij hem attendeert op de beroepsmogelijkheden die hem openstaan	1. Een confirmatief verzoek wordt onmiddellijk behandeld. Binnen ***vijftien*** werkdagen te rekenen na registratie van het confirmatief verzoek verleent de instelling toegang tot het gevraagde document en maakt zij het toegankelijk in de zin van artikel 10, of deelt zij de verzoeker schriftelijk de redenen mede waarom zij het verzoek volledig of gedeeltelijk afwijst, waarbij zij hem attendeert op de beroepsmogelijkheden die hem openstaan

Motivering

Verlenging van de termijn van 30 dagen zoals door de Commissie voorgesteld, betekent een achteruitgang. Met dertig (!) werkdagen zoals de Commissie voorstelt, wordt een slecht voorbeeld gegeven in vergelijking met alle nationale wetgeving in de EU over het inzagerecht.

Amendement 8

Voorstel voor een verordening
Artikel 9 – lid 7

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
7. De Commissie en de Raad ***informeren*** het Europees Parlement *over* gevoelige documenten overeenkomstig de door de instellingen overeengekomen regelingen.	7. De Commissie en de Raad ***dragen zorg voor afdoende toezichtsmogelijkheden voor*** het Europees Parlement ***met betrekking tot*** gevoelige documenten overeenkomstig de door de instellingen overeengekomen ***en openbaar gemaakte*** regelingen.

Motivering

Het Parlement dient toegang te hebben tot gevoelige documenten om zijn taak van democratisch toezicht ten volle te kunnen uitoefenen.

Amendement 9

Voorstel voor een verordening
Artikel 12 – lid -1 (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	-1. Voorzover mogelijk maken de instellingen hun documenten rechtstreeks toegankelijk voor het publiek, in elektronische vorm of via een register, overeenkomstig de regels van de betrokken instelling.

Motivering

De huidige norm mag niet worden verlaagd waar het gaat om niet-wetgevingsdocumenten.

Amendement 10

Voorstel voor een verordening
Artikel 12 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
1. ***D***ocumenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van EU-wetgevingshandelingen of niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking, worden, met inachtneming van ***de*** artikel***en 4 en*** 9, rechtstreeks toegankelijk gemaakt voor het publiek .	1. ***Met name d***ocumenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van EU-wetgevingshandelingen of niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking, worden, met inachtneming van artikel 9, rechtstreeks toegankelijk gemaakt voor het publiek.

Motivering

Volgt logisch uit het voorgaande amendement.

Amendement 11

Voorstel voor een verordening
Artikel 12 – lid 4

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
4. ***Elke instelling bepaalt in haar reglement van orde welke andere categorieën documenten rechtstreeks toegankelijk zijn voor het publiek.***	4. ***De instellingen dienen een gemeenschappelijke interface voor hun documentenregisters te ontwikkelen, en met name een centraal toegangspunt in te stellen voor rechtstreekse toegang tot documenten die worden opgesteld of ontvangen in het kader van procedures voor de vaststelling van EU-wetgevingshandelingen of niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking.***

Motivering

Er dient voor het publiek een enkel toegangspunt te komen.

Amendement 12

Voorstel voor een verordening
Artikel 15 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
1. De instellingen werken goede administratieve praktijken uit, om de uitoefening van het door deze verordening gewaarborgde recht van toegang te vergemakkelijken.	1. De instellingen werken goede administratieve praktijken uit, om de uitoefening van het door deze verordening gewaarborgde recht van toegang te vergemakkelijken. ***Ook organiseren en beheren zij de informatie die ze in hun bezit hebben op zo'n manier dat het publiek er zonder bijkomende moeite toegang toe kan hebben.***

Motivering

Het amendement op artikel 15, lid 1, is gebaseerd op het recht op behoorlijk bestuur als vastgelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten, en is in overeenstemming met de regelgeving (van bijvoorbeeld Finland). Dit amendement betekent eveneens een stap in de richting van een daadwerkelijke EU-wetgeving inzake vrijheid van informatie, terwijl tegelijkertijd de doelstelling uit overweging 18 erdoor wordt nagestreefd, namelijk dat de ontwikkeling van de informatietechnologie de uitoefening van het recht op toegang tot informatie makkelijker moet maken en de hoeveelheid informatie die opengesteld is voor het publiek er niet door mag worden verminderd.

PROCEDURE

Titel	Toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie
Document- en procedurenummers	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Commissie ten principale	LIBE
Advies uitgebracht door Datum bekendmaking	AFCO 22.5.2008
Medeverantwoordelijke commissie(s) - datum bekendmaking	20.11.2008
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Behandeling in de commissie	10.9.2008 4.11.2008
Datum goedkeuring	22.1.2009
Uitslag eindstemming	+: 20 –: 0 0: 1
Bij de eindstemming aanwezige leden	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani