EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie juridische zaken

2008/0090(COD)

30.1.2009

ADVIES

van de Commissie juridische 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: Monica Frassoni

PA_Legam

BEKNOPTE MOTIVERING

Overeenkomstig artikel 1, tweede alinea van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten de communautaire instellingen en organen de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger nemen. Transparantie en het recht van de burger op informatie worden alom erkend als de meest kostenefficiënte methode om corruptie te voorkomen en tegen te gaan. Om de burgers in de gelegenheid te stellen daadwerkelijk aan het politieke proces deel te nemen en de overheid ter verantwoording te roepen, moeten zij een zo ruim mogelijke toegang hebben tot de documenten die in het bezit zijn van de Europese instellingen.

Het Europees Parlement heeft steeds op het belang van dit grondbeginsel van de democratie gewezen, onder meer in de resolutie Cashman. Uit de raadpleging over de herziening van de verordening is gebleken dat er sprake is van brede steun in het maatschappelijk middenveld voor de eis van het Europees Parlement om concrete voor het institutioneel kader van de Europese Unie geldende wetgeving, overeenkomstig het recht op behoorlijk bestuur dat in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten is vastgelegd, in te voeren.

Uw rapporteur voor advies betreurt dat de andere instellingen niet dezelfde voortvarende aanpak volgen. De wijzigingen die de Commissie in de verordening heeft aangebracht zijn inderdaad teleurstellend, aangezien haar voorstellen in een aantal gevallen zelfs een stap achteruit betekenen in de "actie om de transparantie te bevorderen". Voorts vindt uw rapporteur voor advies de keuze van de Commissie om voor de wijziging van de verordening gebruik te maken van de herschikkingsprocedure ongelukkig en niet in overeenstemming met de doelstellingen van het Interinstitutioneel Akkoord over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten. Het feit dat de herschikkingsprocedure niet geschikt is voor een complexe herziening, waarbij veranderingen op bepaalde punten wijzigingen in andere bepalingen impliceren, betekent in de praktijk dat het Parlement veelvuldig gebruik moet maken van de in het Interinstitutioneel Akkoord voorziene uitzonderingsregeling.

Uw rapporteur voor advies heeft in verschillende gevallen de bepalingen van de huidige verordening weer opgenomen, aangezien deze aanzienlijk betere voorwaarden voor toegang en transparantie bieden.

Uw rapporteur voor advies heeft eveneens het verband tussen de toegang tot documenten en gegegevensbescherming, een van de meest controversiële kwesties bij de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001, ter sprake gebracht. Zowel de Europese Ombudsman, als de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en het Hof van eerste aanleg (in de zaak the Bavarian Lager Company Ltd.) delen het standpunt dat gegevensbescherming niet mag worden gebruikt om toegang tot informatie te verhinderen, in gevallen waarin het gevaar dat met deze toegang afbreuk wordt gedaan aan de persoonlijke levenssfeer en de persoonlijke integriteit van het individu, praktisch nihil is; uw rapporteur voor advies heeft de Commissie op dit geconsolideerde standpunt gewezen.

In het licht van de wetgeving inzake informatievrijheid in Mexico en het feit dat in geval van weigering tot openbaarmaking van een document indiening van een klacht bij de Europese rechtbanken voor de burger niet bepaald een redelijk alternatief is, stelt uw rapporteur voor advies voor om de Europese Ombudsman de bevoegdheid te geven over verzoeken om toegang tot documenten besluiten te nemen die bindend zijn voor de betrokken instantie; de verzoekers behouden evenwel het recht om bij het Hof van eerste aanleg een klacht in te dienen wegens

weigering tot openbaarmaking van documenten.

AMENDEMENTEN

De Commissie juridische zaken 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 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(1) Verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moet op verscheidene punten ingrijpend worden gewijzigd. Ter wille van de duidelijkheid dient tot herschikking van deze verordening te worden overgegaan.	(1) Verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moet op verscheidene punten ingrijpend worden gewijzigd. Ter wille van de duidelijkheid dient tot herschikking van deze verordening te worden overgegaan. ***Bij herschikking gaat het om een wetgevingstechniek die overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord van 28 november 2001 over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten[1] moet worden toegepast.***

1 PB C 77 van 28.3.2002, blz. 1.

Motivering

De keuze van de Commissie om voor de herziening van deze verordening gebruik te maken van de herschikkingsprocedure is misplaatst en niet in overeenstemming met de doelstellingen van het Interinstitutioneel Akkoord over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten, volgens hetwelk deze procedure onder geheel andere omstandigheden moet worden toegepast. Het feit dat de herschikkingsprocedure niet geschikt is voor een complexe herziening, waarbij veranderingen op bepaalde punten wijzigingen in andere bepalingen impliceren, betekent in de praktijk dat het Parlement veelvuldig gebruik moet maken van de in het Interinstitutioneel Akkoord voorziene uitzonderingsregeling.

Amendement 2

Voorstel voor een verordening
Overweging 3

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(3) Deze openheid maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten, zoals vervat in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.	(3) Deze openheid maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten, zoals vervat in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. ***Voorts zal elke vorm van vooruitgang bij de openstelling van de bestuursorganen voor publieke controle een positief effect hebben op de inspanningen inzake corruptiebestrijding.***

Motivering

Transparantie en het recht van de burger op informatie worden alom erkend als de meest kostenefficiënte methode om corruptie te voorkomen en tegen te gaan.

Amendement 3

Voorstel voor een verordening
Overweging 5 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(5 bis) Bij die raadpleging heeft het maatschappelijk middenveld massaal zijn steun gegeven aan de eis van het Europees Parlement om concrete voor het interinstitutioneel kader geldende wetgeving inzake informatievrijheid in overeenstemming met het recht op behoorlijk bestuur, dat in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten is

vastgelegd, in te voeren.

Motivering

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Amendement 4

Voorstel voor een verordening
Overweging 10

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(10) Wat de openbaarmaking van persoonsgegevens betreft dient een duidelijk verband te worden gelegd tussen deze verordening en Verordening (EG) nr. 45/2001 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.	(10) Wat de openbaarmaking van persoonsgegevens betreft dient een duidelijk verband te worden gelegd tussen deze verordening en Verordening (EG) nr. 45/2001 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. ***Sedert de aanneming van Verordening (EG) nr. 1049/2001 hebben de jurisprudentie van het Hof van Justitie alsook de besluiten en standpunten van de Europese Ombudsman en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming duidelijkheid gebracht in het verband tussen deze verordening en Verordening (EG) nr. 45/2001, en wel in die zin dat verzoeken om documenten die persoonsgegevens bevatten onder de verordening inzake de toegang van het publiek tot documenten vallen, en dat ter bescherming van persoonsgegevens alleen uitzonderingen op de voorschriften inzake toegang tot documenten en informatie mogen worden***

toegepast, als er sprake is van een noodzaak de persoonlijke levenssfeer en integriteit van het individu te beschermen.

Motivering

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issues relating to the application of Regulation (EC) 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Court of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Amendement 5

Voorstel voor een verordening
Overweging 11

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(11) Er dienen duidelijke regels te worden vastgesteld voor de openbaarmaking van documenten van de lidstaten en van documenten van derden die deel uitmaken van gerechtelijke dossiers of die door de instellingen zijn verkregen krachtens specifieke onderzoeksbevoegdheden die zij aan het EG-recht ontlenen.	(11) Er dienen duidelijke regels te worden vastgesteld voor de openbaarmaking van documenten van de lidstaten en van documenten van derden die deel uitmaken van gerechtelijke dossiers of die door de instellingen zijn verkregen krachtens specifieke onderzoeksbevoegdheden die zij aan het EG-recht ontlenen. ***Het Hof van Justitie heeft duidelijk gesteld dat de verplichting om de lidstaten ten aanzien van verzoeken om toegang tot van hen afkomstige documenten te raadplegen, de lidstaten niet het recht geeft toegang te weigeren of nationale voorschriften of bepalingen aan te voeren en dat de instantie, tot welke het verzoek is gericht, toegang uitsluitend op grond van de in Verordening (EG) nr. 1049/2001 voorziene uitzonderingen kan weigeren. Vooralsnog blijft evenwel de noodzaak bestaan duidelijkheid te scheppen in de status van van derden afkomstige documenten, ten einde ervoor te zorgen dat met name informatie die betrekking***

	heeft op wetgevingsprocedures niet op grotere schaal wordt uitgewisseld met partijen, waaronder bestuursorganen van derde landen, dan met de Europese burgers, op wie die wetgeving van toepassing zal zijn.

Motivering

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation.

Amendement 6

Voorstel voor een verordening
Artikel 2 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
1. Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen die in deze verordening worden bepaald.	1. Iedere natuurlijke of rechtspersoon ***of iedere vereniging van natuurlijke of rechtspersonen*** heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen die in deze verordening worden bepaald.

Motivering

Met "vereniging" worden bijvoorbeeld burgerinitiatiefgroepen bedoeld.

Amendement 7

Voorstel voor een verordening
Artikel 3 – letter b

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
b) "derde": natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling,	b) "derde": natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling,

met inbegrip van de lidstaten, andere communautaire of niet-communautaire instellingen en organen, alsmede derde landen.	andere communautaire of niet-communautaire instellingen en organen, alsmede derde landen;

Motivering

De lidstaten moeten in hun betrekkingen met de instellingen of in hun mededelingen over aangelegenheden die onder de werkzaamheden van de Unie vallen, niet als derden worden gezien.

Amendement 8

Voorstel voor een verordening
Artikel 4 – lid 1 – letter b bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	b bis) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, met name overeenkomstig de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens;

Motivering

Verwijzing naar EU-wetgeving inzake persoonsgegevens. Ook in dit verband dient artikel 80 bis, lid 3, derde alinea van het Reglement van toepassing te zijn.

Amendement 9

Voorstel voor een verordening
Artikel 5 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
1. Wanneer het gaat om documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een in artikel 4 genoemde uitzondering van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.	1. Wanneer het gaat om documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een in artikel 4 genoemde uitzondering van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt. ***Documenten die aan de instellingen worden verstrekt om het politieke besluitvormingsproces te beïnvloeden, moeten openbaar worden***

gemaakt.

Motivering

Ter waarborging van de transparantie in het politieke besluitvormingsproces, moeten documenten die door derden worden verstrekt en bedoeld zijn om politieke besluiten te beïnvloeden, openbaar worden gemaakt.

Amendement 10

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 er zorg voor dat*** het Europees Parlement ***passend toezicht kan uitoefenen met betrekking tot*** gevoelige documenten overeenkomstig de door de instellingen overeengekomen regelingen***, welke openbaar worden gemaakt***.

Motivering

De tussen de instellingen overeengekomen regelingen betreffende gevoelige documenten moeten openbaar worden gemaakt.

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 ontwikkelen een gemeenschappelijke interface voor hun documentenregisters, en stellen met name een centraal toegangspunt in voor rechtstreekse toegang tot documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van EU-wetgevingshandelingen of niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking***.

Motivering

Lid 4 van artikel 12 wordt geamendeerd ten einde rekening te houden met aanbeveling 5 van de resolutie Cashman met het oog op verbetering van de bestaande regelgeving.

BIJLAGE

GROUPE CONSULTATIF
DES SERVICES JURIDIQUES

Brussel, 6.11.2008

ADVIES

TER ATTENTIE VAN **HET EUROPEES PARLEMENT**
DE RAAD
DE COMMISSIE

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
COM(2008) 229 definitief van 30.4.2008 - 2008/0090 (COD)

In verband met het interinstitutioneel akkoord van 28 november over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten, in het bijzonder punt 9, is de adviesgroep bestaande uit de juridische diensten van respectievelijk het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op 20 mei en 4 juni bijeengekomen om bovengenoemd, door de Commissie aangedragen voorstel te bestuderen.

Tijdens deze bijeenkomsten[1] leidde bestudering van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot herschikking van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001 betreffende de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ertoe dat de adviesgroep in onderlinge overeenstemming het volgende bepaalde.

1) In artikel 7, lid 1, dient de verwijzing naar "*lid 4 van dit artikel*" gewijzigd te worden in "*lid 3 van dit artikel*".

2) In artikel 9, lid 1, dient de verwijzing naar "*artikel 4, lid 1a*" gewijzigd te worden in "*artikel 4, lid 1*".

3) In artikel 12, lid 1, had de toevoeging van het zinsgedeelte " *EU- wetgevingshandelingen of niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking moeten*" met de grijze arcering aangegeven moeten zijn die in het algemeen gebruikt wordt voor het aangeven van inhoudelijke wijzigingen.

[1] De adviesgroep had de Engelse, Franse en Duitse taalversies van het voorstel tot zijn beschikking en er werd aan de hand van de Engelse versie gewerkt, omdat die versie de moederkopie was van de besproken tekst.

4) In artikel 12, lid 2, had de toevoeging van de laatste woorden "*in elektronische vorm*" met de grijze arcering aangegeven moeten zijn die in het algemeen gebruikt wordt voor het aangeven van inhoudelijke wijzigingen.

Door bestudering van het voorstel heeft de adviesgroep derhalve tot de eensgezinde conclusie kunnen komen dat het voorstel geen andere inhoudelijke wijzigingen bevat dan de wijzigingen die als zodanig zijn aangegeven in het voorstel of het onderhavige advies. De adviesgroep is met betrekking tot de codificatie van de ongewijzigde bepalingen van de eerdere wetgeving met de genoemde inhoudelijke wijzigingen ook tot de conclusie gekomen dat het voorstel een loutere codificatie bevat van de bestaande teksten, zonder enige inhoudelijke wijziging.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F.DURAND
Juridisch adviseur	Juridisch adviseur	wnd. Directeur-Generaal

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	JURI 22.5.2008
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Monica Frassoni 25.6.2008
Behandeling in de commissie	15.12.2008
Datum goedkeuring	20.1.2009
Uitslag eindstemming	+: 15 –: 2 0: 4
Bij de eindstemming aanwezige leden	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon