EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

16.1.2008

WERKDOCUMENT 2

betreffende het jaarverslag van 2006 over de toegang tot documenten van de EU (artikel 17 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 en artikel 97, blz.. 7 van het Reglement van het Europees Parlement)

Deel B

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Marco Cappato

Externe Vertaling

III VERGELIJKENDE ANALYSE VAN DE JAARVERSLAGEN VAN 2006 VAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE EN DE EUROPESE COMMISSIE OVER DE TOEGANG TOT DOCUMENTEN KRACHTENS VERORDENING (EG) nr. 1049/2001

Artikel 17 bepaalt dat elke instelling een jaarverslag over de toepassing van de verordening dient te publiceren. Daarnaast moest de Commissie een verslag over de toepassing van de beginselen van de verordening publiceren en aanbevelingen doen, en dat heeft zij begin 2004 gedaan. Hoewel de informatie die deze verslagen bevatten wat uitgebreider zou kunnen zijn, is deze nuttig als basis voor de beoordeling hoe de verordening door de instellingen is toegepast[1].

De toegang tot openbare documenten via de registers

Eind 2006 bevatte het register van het Europees Parlement 165 139 verwijzingen (1 021 599 bestanden), waarvan 90% rechtstreeks toegankelijk (downloadbaar) was op het internet. Het aantal bezoeken aan de website is gestegen tot 1 500 per dag[2] (vergeleken met 1 000 in 2005).

In het register van de Raad kan men toegang verkrijgen tot de volledige tekst van documenten die, krachtens het Reglement van orde van de Raad (artikel 11, bijlage II), onmiddellijk na hun verspreiding rechtstreeks ter beschikking van het publiek dienen te worden gesteld. Eind 2006 bevatte het register van de Raad 849 117 documenten, waarvan 68,7% openbaar was, d.w.z. beschikbaar ofwel in downloadbare vorm of op verzoek (20 816 documenten). Dit vertegenwoordigde een stijging van 22,8% in het aantal documenten waarnaar in het register wordt verwezen, en een stijging van 38,3% in het aantal documenten dat rechtstreeks beschikbaar is via het register. Bovendien bevatte het register 14 763 documenten met de vermelding P/A ('partially accessible' ofwel gedeeltelijk toegankelijk), waaronder 2 133 documenten die online toegankelijk waren. Het totaal aantal bezoeken steeg met 61,8%, hetgeen ruim 4 780 bezoeken per dag betekent[3].

Eind 2006 telde het register van de Commissie 73 708 documenten, en hierbij is het belangrijk te vermelden dat er geen enkel gevoelig document[4] in het register aanwezig was. De statistieken over raadpleging van de Transparency website laat een gemiddeld aantal bezoekers van 5 937 per maand zien.

De verordening geeft niet aan welke soorten documenten in de registers dienen te worden geplaatst en verplicht de instellingen niet een register te maken waarin al hun documenten voorkomen. Registers bevatten feitelijk ook documenten die niet toegankelijk zijn, terwijl veel documenten waarom men kan verzoeken er niet in voorkomen. Dit vormt een probleem,

[1] Should there be a freedom of information act for the EU?, Verslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake toegang tot documenten, ECAS, september 2006, blz .6.
[2] Ontwerp-jaarverslag van het Europees Parlement over toegang van het publiek tot documenten (krachtens artikel 97, lid 7 van het Reglement van het Europees Parlement), 2006, blz. 5.
[3] Jaarverslag van de Raad over toegang tot documenten, 2006, blz. 9.
[4] De term "gevoelige documenten" is gedefinieerd in artikel 9 van Verordening nr. 1049/2001. Ze worden uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register vermeld of vrijgegeven (zie artikel 9, lid 3).

daar het voor burgers moeilijk is uit te zoeken welke documenten er eigenlijk bestaan teneinde erom te verzoeken. Bovendien is het van belang te vermelden dat meer dan een derde van de documenten van de Raad niet toegankelijk zijn in het register.

Voor wat betreft de Commissie is het van belang erop te wijzen dat het jaarverslag van 2005 over de toegang tot documenten pas in september 2005 beschikbaar werd gesteld en dat het verslag van 2006 eind 2007 gepubliceerd is[1]. Over het algemeen gesproken en ook als we kijken naar eerdere jaarverslagen van de Commissie kan worden opgemerkt dat het register van de Commissie het minst uitgebreid is, hetgeen gedeeltelijk veroorzaakt wordt door het enorme aantal documenten van de Commissie en de gedecentraliseerde organisatie. Het merendeel van de voorbereidende werkzaamheden van de Commissie is er niet in opgenomen. De Commissie gaat er nu voor zorgen dat zij één register krijgt, dat volledig en up-to-date is, door er de benodigde aandacht aan te schenken en er de benodigde financiële en IT-middelen aan toe te wijzen. De huidige tendens die leidt tot het ontstaan van meerdere registers kan ook niet worden ondersteund, omdat dit alleen een verdere hindernis vormt voor de toegang van burgers tot documenten. De Commissie dient zich tevens te bedenken dat het hebben van een gepast register en het zorgdragen voor transparantie en openheid ook een vermindering van de administratieve werkzaamheden van de Commissie inhoudt[2].

Analyse van verzoeken om toegang

Het totale aantal verzoeken aan het Europees Parlement is gestegen van 1 814 in 2005 tot 1 917 in 2006. Dat betekent een stijging van 5,5%. De verzoeken om toegang tot niet-openbare documenten is gelijk gebleven op 15% van de verzoeken: het gaat hier om brieven, comitologiedocumenten en documenten van de bureaus. In 2006 werden 5 confirmatieve verzoeken ontvangen, en er werd één klacht aan de Europese Ombudsman voorgelegd[3].

Daarentegen ontving de Raad in 2006 2 224 verzoeken van het publiek voor toegang tot in totaal 11 353 documenten, waarvan er 9 606 volledig of gedeeltelijk openbaar werden gemaakt[4]. De gebieden waarop de meeste verzoeken plaatsvinden zijn: justitie en binnenlandse zaken (24,5%), externe betrekkingen (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid), het milieu, landbouw en visserij, concurrentievermogen en de interne markt. Tezamen maken deze ruim 60% van de verzoeken uit[5].

Voor wat betreft de Commissie is het aantal verzoeken gestegen van 3 396 in 2005 tot 3 841 in 2006. Dat betekent een stijging van 13,10%. Voor wat betreft de gebieden is het van belang te vermelden dat het aantal verzoeken met betrekking tot justitiële kwesties bijna verdubbelde en dat dit gebied samen met concurrentie, het milieu, de interne markt, en transport en energie bijna 40% van de verzoeken vertegenwoordigde[6].

---

[1] Verslag van de Commissie over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 2006, COM (2007) 841.
[2] Verslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake toegang tot documenten, ECAS, september 2006, blz .8.
[3] Ontwerp-jaarverslag van het Europees Parlement over toegang van het publiek tot documenten (krachtens artikel 97, lid 7 van het Reglement van het Europees Parlement), 2006, blz. 6.
[4] Jaarverslag van de Raad over toegang tot documenten, 2006, blz. 12.
[5] Jaarverslag van de Raad over toegang tot documenten, 2006, tabel 12 op blz. 34.
[6] Jaarverslag van de Commissie, 2006, blz.3 en tabel blz.14.

Het aantal verzoeken is jaar op jaar gestegen, hetgeen duidt op een stijgende belangstelling voor toegang tot documenten van de EU. Uit de jaarverslagen blijkt echter ook duidelijk dat degenen die profiteren van het systeem voor toegang tot documenten grotendeels tot bepaalde groepen behoren, zoals onderzoekers, lobby's en advocaten[1]. Geografisch gezien blijkt dat de meeste verzoeken van in België gevestigde personen of instanties afkomstig waren (circa 17-20% van de verzoeken in alle drie de instellingen) en dat het merendeel van de verzoeken uit de dichtstbevolkte lidstaten kwam, d.w.z. Duitsland, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Spanje, en tezamen ruim de helft van de verzoeken vertegenwoordigen[2]. De EU is een complex geheel, en daarom zijn documenten vaak überhaupt gespecialiseerd. Vandaar dat de meeste verzoeken door deskundigen worden ingediend, waardoor het algemene publiek hier slechts indirect baat bij heeft, bijvoorbeeld wanneer organisaties in het maatschappelijk middenveld de besluitvorming proberen te beïnvloeden. Het recht op toegang tot de documenten is een recht van elke burger, en om het publiek meer bewust te maken van hun recht zou er een informatiecampagne moeten worden gehouden[3].

Percentages positieve reacties op verzoeken

In 2006 hadden 283 verzoeken betrekking op documenten van het Europees Parlement die nog niet eerder gepubliceerd waren. Het percentage positieve reacties kwam op 87%, vergeleken met 80% in het voorgaande jaar[4].

Bij de Raad werd er in 2006 om 11 353 documenten verzocht, en lag het percentage van de toegang op 76,8%, of 87,7% als de documenten die waren goedgekeurd voor gedeeltelijke toegang worden meegerekend[5]. Terwijl het aantal verzoeken is gestegen, zijn de percentages van openbaarmaking bij zowel het Europees Parlement als de Raad ongeveer gelijk gebleven.

Voor wat betreft de Commissie is het van belang te vermelden dat het percentage van openbaarmaking dalend is sinds de verordening van kracht werd. Onder de oude regelingen en de oude gedragscodes voordat de verordening werd geïmplementeerd was het percentage van openbaarmaking 80-90%. Thans ligt het percentage van openbaarmaking bij de Commissie op ongeveer 70% ofwel twee derde. Met name in 2006 werden de documenten in 73,83% van de gevallen volledig openbaar gemaakt, hetgeen een stijging betekent vergeleken met het percentage van 64,43% in 2005, terwijl de gedeeltelijke toegang tot documenten daalde van 3,65% in 2005 tot 2,94% in 2006[6].

Redenen tot weigering

[1] Zie het ontwerp-jaarverslag van het Europees Parlement, 2006, blz. 6, het jaarverslag van de Raad over toegang tot documenten, 2006, blz. 12, en het jaarverslag van de Commissie, 2006, blz. 3 en tabel 8 op blz. 12

[2] Jaarverslag van de Commissie, 2006, blz. 3 en tabel op blz. 13, het ontwerp-jaarverslag van het Europees Parlement, 2006, tabel 6 op blz. C, en het jaarverslag van de Raad over toegang tot documenten, 2006, blz. 33

[3] Verslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake toegang tot documenten, ECAS, september 2006, blz .6.

[4] Ontwerp-jaarverslag van het Europees Parlement, 2006, blz. 7.

[5] Jaarverslag van de Raad over toegang tot documenten, 2006, blz. 14.

[6] Jaarverslag van de Commissie, 2006, blz. 4 en tabel 3 op blz. 10.

Over het algemeen gesproken is de reden tot weigering die het meest voorkomt bescherming van de besluitvormingsprocedure. Weigering van toegang op grond hiervan is 43,2% bij de Raad, 39% bij het Europees Parlement (daar er om steeds meer documenten met betrekking tot comitologiebesluiten wordt verzocht voordat deze aan het publiek bekendgemaakt konden worden) en 33,36% bij de Commissie. De daaropvolgende redenen die het meest voorkomen bij het Europees Parlement zijn bescherming van het privéleven en de integriteit van individuen (24%), en bescherming van rechtszaken en juridische opinies (24%)[1]. Bij de Raad staat bescherming van het openbaar belang voor wat betreft openbare veiligheid op de tweede plaats (17,1%), boven internationale betrekkingen (12,3%) en defensie- en militaire zaken (4,5%)[2]. In het jaarverslag van 2006 van de Commissie staat dat de twee belangrijkste redenen voor het weigeren van een eerste verzoek zijn: a) bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits (30,72% aan weigeringen vergeleken met 41,80% in 2005); b) bescherming van de besluitvormingsprocedure van de Commissie (19,6% voor gevallen betreffende opinies voor intern gebruik en 14,30% voor gevallen waar een besluit nog moest worden genomen), met een totaal van 33,36% aan weigeringen[3]. Het is ook van belang te vermelden dat tot zeer kort geleden de belangrijkste reden voor weigering van toegang tot documenten bij de Commissie voortdurend de uitzondering is geweest in verband met inspecties, onderzoeken en audits, met een totaal van ongeveer een derde van de weigeringen. Dit vanwege het grote aantal verzoeken met betrekking tot inbreukprocedures en concurrentiekwesties[4].

Het toepassen van diverse uitzonderingen door de instellingen leidt op zich niet tot enige conclusies, maar vormt alleen een weerspiegeling van hun verschillende functies. De instellingen mogen beslist geen enkele uitzondering gebruiken om de toegang tot documenten systematisch te weigeren, hetgeen in strijd zou zijn met het voornaamste doel van de verordening, d.w.z. niet alleen "een zo ruim mogelijke toegang tot documenten", maar tevens de basis te leggen voor een werkelijke vrijheid van informatie.

IV SAMENVATTING VAN DE VOORSTELLEN OVER HOE DE HUIDIGE EU-WETGEVING KAN WORDEN VERBETERD TENEINDE DE EU TRANSPARANTER TE MAKEN VOOR HET PUBLIEK

Reeds in 2004 heeft Michael Cashman[5] in zijn verslag een aantal tekortkomingen van het systeem van openheid in de EU geïdentificeerd. Terwijl hij erkent dat er voortgang is geboekt voor wat betreft het aantal toegankelijke documenten, vindt hij dat de verordening als volgt gewijzigd dient te worden:

- Het opnieuw definiëren van het begrip ‘wetgevingsdocument’, d.w.z. dit slechts voor te behouden aan afgeleide wetgeving met een duidelijke rechtsgrond in de verdragen;
- Het toegang verschaffen tot alle voorbereidende documenten, de debatten van het Parlement en de Raad en de bijbehorende documenten, de identiteit van auteurs van initiatieven en officiële amendementen, aanvullende documenten die verband houden met vergaderingen van

[1] Ontwerp-jaarverslag van het Europees Parlement, 2006, blz. 8.
[2] Jaarverslag van de Raad over toegang tot documenten, 2006, blz. 15.
[3] Jaarverslag van de Commissie, 2006, blz. 4 en tabel 6 op blz. 11-12.
[4] Verslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake toegang tot documenten, ECAS, september 2006, blz .7.
[5] Verslag houdende aanbevelingen aan de Commissie inzake de toegang tot de documenten van de instellingen, Michael Cashman (2004/2125 INI).

werkgroepen, alsmede door secretariaten verschafte bijdragen;
- Het openbaar maken van institutionele procedures betreffende het behandelen van documenten van niet-wetgevende aard;
- Het om dezelfde redenen als voor wetgevingsdocumenten toegankelijk maken van regelgevende documenten;
- Het beperken van het recht van lidstaten om toegang tot hun bijdragen en/of amendementen in wetgevings- en regelgevingsprocedures te beperken;
- Het waarborgen dat documenten niet routinematig als vertrouwelijk worden bestempeld door de redenen waarom documenten als vertrouwelijk kunnen worden beschouwd of hun verspreiding kan worden beperkt duidelijker te definiëren;
- Het dusdanig reorganiseren van registers dat burgers dezelfde functionaliteiten in alle drie de registers kunnen vinden.

Conclusies van het verslag van de European Citizen Action Service (ECAS), september 2006

- De registers en classificeringssystemen dienen te worden verbeterd teneinde ze bruikbaarder te maken voor gewone burgers;
- Er dienen meer middelen te worden toegewezen om het publiek te informeren over haar recht op toegang tot documenten van de EU;
- De documenten die worden opgesteld door bijzondere organen of teams van deskundigen op hoog niveau dienen ook te worden opgenomen;
- Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen wetgevingsdocumenten, documenten van niet-wetgevende aard en regelgevende documenten, en er moet ook meer duidelijkheid worden verschaft aangaande de redenen voor het classificeren van documenten als 'vertrouwelijk', 'beperkt toegankelijk' en 'gevoelig';
- Elk directoraat-generaal van de Commissie dient een register te hebben. De registers van de drie instellingen zouden verwijzingen kunnen bevatten naar gerelateerde documenten van andere instellingen in verschillende stadia van de besluitvorming, waardoor burgers de procedure gemakkelijker kunnen volgen;
- Bovendien dient er meer interinstitutionele samenwerking te zijn voor wat betreft statistische gegevens en verslaggeving;
- De regelgeving met betrekking tot van lidstaten en derden afkomstige documenten dient te worden verduidelijkt;
- Het 'hoger openbaar belang', alsmede de omstandigheden waaronder indieners die hiervan voor een verzoek om toegang tot documenten gebruik willen maken kans op succes hebben dienen te worden verduidelijkt;
- Administratieve last behoort niet tot een in de verordening vermelde uitzondering – en dat mag ook niet – en kan derhalve niet worden gebruikt om toegang te weigeren. In dergelijke gevallen dienen de instellingen beter gebruik te maken van artikel 6 en te proberen samen met de indiener een 'billijke oplossing' te vinden in plaats van toegang tot documenten die wel toegankelijk zijn te weigeren.

***Reactie van de Europese Ombudsman op het groenboek van de Commissie*[1]**

- In Verordening 1049/2001 dient te worden gespecificeerd dat er adequate middelen benodigd zijn om het beginsel van openheid in de praktijk te brengen en de efficiency, effectiviteit en transparantie van de instellingen en organen van de Unie te waarborgen.

- De wisselwerking tussen de verschillende niveaus binnen de Unie (met name tussen nationaal en Europees niveau betreffende het vetorecht van de lidstaten op openbare toegang) dient transparanter voor de burger te worden gemaakt.

- Er dient te worden gespecificeerd dat de lidstaten redenen voor niet-openbaarmaking moeten aangeven en dat de instellingen deze aan de indiener bekend moeten maken.

- Er dient een onafhankelijke werkgroep met een adviserende functie te worden ingesteld over toegang tot op de EU betrekking hebbende documenten en informatie in de lidstaten, die kan bestaan uit vertegenwoordigers van informatiecommissarissen of soortgelijke organen in de lidstaten en van de Europese Ombudsman als een analoog orgaan op het niveau van de Unie.

- De termijn die ter beantwoording van verzoeken wordt gegeven dient te worden verlengd tot 30 werkdagen (artikel 8 van de verordening).

- Het begrip 'wetgevingsdocumenten' dient in het toekomstige Verdrag exacter te worden gedefinieerd. Daarbij dient men in beschouwing te nemen dat burgers ook een rechtsgeldig belang hebben om de uitoefening van administratieve en regelgevende bevoegdheden die openbare autoriteiten toekomen te kunnen volgen.

- In de verordening dienen de beginselen voor wat betreft welk soort documenten in het register moeten worden opgenomen en de verplichting van elke instelling specifiekere interne regels aan te nemen en bekend te maken om deze beginselen te implementeren gespecificeerd te worden.

- Er dient een actievere verspreiding van documenten bevorderd te worden. Daarbij zal het nuttig zijn dat elke instelling en elk orgaan een publicatieschema aanneemt en bekendmaakt, waarin haar beleid voor wat betreft de elektronische en conventionele publicatie van materiaal uiteengezet wordt, alsmede de taal van de publicatie (zodat de regels van de registers beter bekend en gedefinieerd zijn).

- In Verordening 1049/2001 dient het Verdrag van Aarhus (betreffende toegang tot informatie over milieukwesties) te worden vermeld zonder dit te integreren.

- In een nieuwe overweging van de verordening dient de wisselwerking met de bescherming van persoonsgegevens op de volgende wijze verduidelijkt te worden: "privacy en commerciële vertrouwelijkheid zijn rechtsgeldige belangen om openbare toegang te beperken.

---

[1] Reactie van de Europese Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros, op het groenboek van de Commissie 'Toegang van het publiek tot documenten van de instellingen van de Europese Gemeenschap, Evaluatie'. http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

Echter aan de persoon in kwestie wiens privacy en commerciële belangen het betreft mag om die redenen geen toegang worden geweigerd.

- Er dient te worden aangegeven dat er een evenwicht moet worden gevonden wanneer er commerciële of economische belangen van derden in het geding zijn.

- Bij het ontwerpen en functioneren van databasen dient de noodzaak van transparantie in beschouwing te worden genomen, maar het beperken van het recht op toegang tot informatie die kan worden gevonden met bestaande zoekmiddelen zou het risico met zich meebrengen dat het nut van het recht op toegang teniet wordt gedaan.

- De mogelijkheid van een tijdelijke toepassing van de uitzonderingen dient te worden uitgesloten.