EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2007/2154(INI)

6.10.2008

ONTWERPVERSLAG

over het Jaarverslag over de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement (2007/2154(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Marco Cappato

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het Jaarverslag over de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement
(2007/2154(INI))

Het Europees Parlement,

– gelet op het EG-Verdrag, en met name artikel 254 over de verplichting wetsbesluiten te publiceren en artikel 255, lid 2, over het recht van iedere burger en inwoner van de EU op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie,

– gelet op het EG-Verdrag, en met name artikel 207, lid 3, over de verplichting van de Raad om in het reglement van orde de voorwaarden op te nemen waaronder het publiek toegang heeft tot documenten van de Raad,

– gelet op het EU-Verdrag, en in het bijzonder artikel 1 (het beginsel van openheid als een van de algemene beginselen van de Unie), artikel 6 (democratie), artikel 28, lid 1, en artikel 41, lid 1, (toepasselijkheid van het recht op toegang tot documenten met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en tot politiële en justitiële samenwerking in strafzaken),

– gelet op de artikelen 10 en 16 EU-Verdrag, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon en gezien de artikelen 15 en 298 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

– gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en in het bijzonder de artikelen 41 (behoorlijk bestuur) en 42 (recht op toegang tot documenten),

– gelet op Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie[1],

– gezien de uitspraken van het Europees Hof van Justitie (EHvJ) en het Gerecht van eerste aanleg inzake de toegang tot documenten, en in het bijzonder de recente uitspraken van het Gerecht van eerste aanleg in de zaak The Bavarian Lager Co. Ltd tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen (Zaak T-194/04) en het Europees Hof van Justitie in de zaak Koninkrijk Zweden en Maurizio Turco tegen de Raad van de Europese Unie (gevoegde zaken C-39/05 P en C-52/05 P ("zaak Turco")),

– gezien de activiteiten en verslagen van de Europese Ombudsman en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming met betrekking tot de toegang tot documenten,

– gezien het Interinstitutioneel Akkoord van 20 november 2002 tussen het Europees Parlement en de Raad over de toegang van het Europees Parlement tot gevoelige gegevens

[1] PB L 145, 30.5.2001, blz. 43.

van de Raad op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid[1],

– gezien het voorstel van de Commissie van 30 april 2008 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)0229),

– gezien het ontwerpverdrag van de Raad van Europa betreffende de toegang tot officiële documenten,

– gezien de mondelinge vragen van het Parlement aan de Raad en de Commissie over de uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Turco,

– gezien de Jaarverslagen van de Raad, de Commissie en het Europees Parlement over 2006 betreffende de toegang tot documenten, alsmede artikel 17 van Verordening (EG) nr. 1049/2001,

– gelet op artikel 45 en artikel 97, lid 7 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2008),

A. overwegende dat democratische rechtstaten gebonden zijn aan het beginsel dat regels die gevolgen hebben voor de burgers openbaar dienen te zijn, hetgeen voor hun instellingen een verplichting tot openheid en transparantie inhoudt, in het bijzonder met betrekking tot hun besluitvormingsproces, in die zin dat democratische wetgevende organen in het openbaar vergaderen, debatteren en stemmen en dat wetsontwerpen en daarmee samenhangende teksten de burgers ter beschikking worden gesteld,

B. overwegende dat de burgers, om nakoming van de verantwoordingsplicht en de legitimiteit van een democratisch politiek stelsel te waarborgen, het recht hebben om te weten:

- hoe hun vertegenwoordigers zich gedragen als zij eenmaal verkozen of benoemd zijn tot lid van een openbaar orgaan of hun lidstaat op Europees of internationaal niveau vertegenwoordigen (beginsel van de verantwoordingsplicht),

- hoe het besluitvormingsproces in zijn werk gaat (met inbegrip van documenten, amendementen, tijdschema's, betrokken partijen, uitgebrachte stemmen, enz),

- hoe de openbare middelen worden toegekend, uitgegeven en met welke resultaten (het beginsel van de traceerbaarheid van middelen),

C. overwegende dat de internationale gemeenschap en de Europese Unie, aan de hand van de ervaringen van de lidstaten, geleidelijk een werkelijk "recht op toegang tot documenten" en "een recht op informatie" zijn gaan erkennen, gebaseerd op de beginselen van democratie, transparantie en openheid,

D. overwegende dat kwantitatieve gegevens in de Jaarverslagen met betrekking tot de

[1] PB C 298, 30.11.2002, blz. 1.

toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 door de instellingen laten zien dat in een groter aantal gevallen toegang is verleend tot documenten (een algehele daling van het aantal en het percentage weigeringen), waarbij de redenen voor weigering van instelling tot instelling variëren (de voornaamste reden is de bescherming van het besluitvormingsproces) en dat de Commissie en het Parlement geen gevoelige documenten in hun registers hebben opgenomen, terwijl de Raad 79 van 409 gevoelige documenten in zijn register heeft opgenomen; overwegende dat uit een kwantitatief onderzoek duidelijk blijkt dat een aantal bepalingen van genoemde verordening aanleiding gaf tot verschillende interpretaties met betrekking tot hun juiste toepassing, hetgeen heeft geleid tot procedures bij de Ombudsman en het EHvJ.

E. overwegende dat de Raad in zijn documenten geen systematische verwijzingen naar wetgevingsprocedures opneemt, waardoor het moeilijk is een document in verband te brengen met een procedure en dat de Raad daarnaast documenten ofwel degradeert tot "vergaderdocumenten" die niet worden geregistreerd ofwel behandelt als "diplomatieke" documenten, waardoor het recht op toegang tot deze documenten ongedaan wordt gemaakt,

F. overwegende dat internet voor de burgers de belangrijkste bron is voor het raadplegen van documenten, en dat het aantal documenten dat door de instellingen online beschikbaar wordt gesteld is toegenomen, hetgeen noopt tot verdere verbetering van de gebruiksvriendelijkheid van de websites van de Europese instellingen en de websites met EU-documenten, hun interconnectie en de oprichting van één enkel portaal dat toegang biedt tot alle documenten, procedures en instellingen van de EU,

G. overwegende dat de instellingen van de EU verdere stappen moeten nemen in de richting van meer transparantie, openheid en democratie door zich in te zetten voor een "Europese wet op de vrijheid van informatie", aangezien bij de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 een aantal tekortkomingen aan het licht is gebracht, recente uitspraken dringend door de instellingen moeten worden geanalyseerd en geïmplementeerd, en de Commissie een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1049/2001 heeft uitgebracht,

1. benadrukt dat het EHvJ in zijn historische uitspraak in de zaak Turco concludeerde dat "*[....] verordening nr. 1049/2001 in beginsel een verplichting vast [legt] tot openbaarmaking van de adviezen van de juridische dienst van de Raad inzake een wetgevingsproces*"[1] en dat het Hof tot de volgende conclusies kwam:

   - het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen vloeit voort uit het democratisch karakter van de instellingen, zoals blijkt uit de vierde overweging en artikel 1 van Verordening (EC) nr. 1049/2001,

   - de in de verordening genoemde uitzonderingen (zoals de bescherming van het besluitvormingsproces) moeten strikt worden uitgelegd en worden afgewogen tegen het openbaar belang bij openbaarmaking, aangezien dat nauw samenhangt met democratie, betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces, een grotere legitimiteit van de administratie, en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid ten opzichte van de

[1] Alinea 68 van de uitspraak van het EHvJ in de zaak Turco.

burgers[1],

- deze conclusies zijn nog belangrijker wanneer de instellingen optreden als wetgever[2],

- transparantie in de verschillende gezichtspunten bij (en de rechtmatigheid van) wetgevingshandelingen *"[draagt], doordat zij een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, ertoe bij [...] om aan de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen in de ogen van de Europese burgers en hun vertrouwen te vergroten"*[3]

- een weigering documenten openbaar te maken dient door de betrokken instelling uitvoerig te worden gemotiveerd[4];

- een uitzondering kan alleen van toepassing zijn gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is[5];

2. benadrukt dat de hierboven genoemde uitspraak van het EHvJ het binnen de EU geldende beginsel versterkt dat op democratische instellingen de verplichting rust hun activiteiten, documenten en beslissingen openbaar te maken, hetgeen voorwaarde is voor hun wettigheid, legitimiteit en verantwoordelijkheid op basis van artikel 6 EU-Verdrag en de artikelen 254 en 255 EG-Verdrag en dat hieruit voortvloeit dat documenten openbaar en in ieder geval toegankelijk dienen te zijn en dat elke uitzondering op dit beginsel strikt moet worden uitgelegd en beperkt moet worden toegepast;

3. doet een dringend beroep op alle Europese instellingen om Verordening (EG) nr. 1049/2001 toe te passen in het licht van de recente jurisprudentie en in het bijzonder de zaak Turco en alle implicaties daarvan (openbaarmaking van adviezen van juridische diensten, strikte uitlegging van uitzonderingen, de verplichting een weigering uitvoerig te motiveren, enz) en verzoekt de Raad de openbaarheid van alle documenten en informatie te waarborgen, inclusief de identiteit van delegaties van de lidstaten in de Raad en in zijn werkgroepen, aangezien het standpunt van het Europees Hof van Justitie dat inhoudt dat de uitzondering op grond van de bescherming van het besluitvormingsproces dient te wijken voor het openbaar belang bij openbaarheid - aangezien verschillende

---

[1] Een document dat onder de uitzondering zou kunnen vallen (zoals een "juridisch advies") moet op zijn inhoud worden onderzocht om vast te stellen welke delen ervan onder de uitzondering vallen; de aan openbaarmaking verbonden risico's moeten "redelijkerwijs voorzienbaar, en niet louter hypothetisch zijn"; een dergelijk risico dient te worden afgewogen tegen "het algemeen belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt, rekening houdend [...] met de voordelen van een grotere transparantie, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem".

[2] *"De mogelijkheid van de burgers om kennis te nemen van de grondslagen van wetgevingshandelingen is immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten"*, alinea 46 van de uitspraak in de zaak Turco; Een aan Verordening nr. 1049/2001 ten grondslag liggend hoger openbaar belang "*wordt [...] gevormd door [het feit dat door] openbaarmaking van de documenten [...] over tijdens de discussies over wetgevingsinitiatieven opkomende juridische vraagstukken, de transparantie en openheid van het wetgevingsproces worden verhoogd en het democratisch recht van de Europese burgers [...] wordt versterkt*", alinea 67 van de uitspraak van het EHvJ in de zaak Turco.

[3] Alinea 59 van de uitspraak van het EHvJ in de zaak Turco.

[4] Alinea 69 van de uitspraak van het EHvJ in de zaak Turco.

[5] Alinea 70 van de uitspraak van het EHvJ in de zaak Turco.

gezichtspunten met betrekking tot wetgeving de instellingen een grotere legitimiteit bieden - ook in onderhavig geval van toepassing is;

4. is van mening dat het Parlement voorvechter moet zijn van openbaarheid, transparantie en openheid binnen de EU en dat het Parlement nog voor de Europese verkiezingen van 2009 een buitengewoon actieplan moet opzetten om ervoor te zorgen dat er, in het bijzonder op zijn website, meer en gemakkelijker toegankelijke informatie beschikbaar komt met betrekking tot:

   - activiteiten van EP-leden, deelname aan en aanwezigheid bij Parlementaire werkzaamheden, in absolute en relatieve cijfers en in een percentage, beschikbaar en toegankelijk voor de burgers, ook door middel van zoekcriteria[1],

   - werkzaamheden van het Parlement in de plenaire vergadering en in de commissies: het Overzicht stand van de wetgeving (OEIL) moet worden verbeterd door middel van referenties en links naar alle relevante documenten[2]; de werkzaamheden van commissies moeten op dezelfde wijze als de werkzaamheden van de plenaire vergadering worden gestreamed en opgenomen en met behulp van zoekcriteria voor de burgers toegankelijk worden gemaakt,

   - vergoedingen en uitgaven van EP-leden, overeenkomstig het standpunt van de Europese Ombudsman dat inhoudt dat het recht op toegang tot informatie ook dient te worden gerespecteerd met betrekking tot deze gegevens[3],

   en verzoekt de lidstaten, de nationale parlementen en andere verkozen organen hetzelfde te doen en een register op te zetten met betrekking tot de activiteiten van het parlement en de parlementariërs;

5. verzoekt de Commissie gevolg te geven aan de aanbeveling van de Europese Ombudsman (klacht nr. 3208/2006/GG) die voor de Commissie met betrekking tot haar register de verplichting inhoudt "referenties van alle documenten in de zin van artikel 2, a), die in haar bezit zijn op te nemen in het register waarin artikel 11 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 voorziet, in zoverre dit nog niet is gebeurd";

---

[1] Bijvoorbeeld: hoeveel dagen een EP-lid in het Europees Parlement aanwezig is geweest, waar hij voor aanwezigheid heeft getekend en/of gestemd, alsmede hoe hij bij hoofdelijke stemming in de plenaire vergadering of in de commissies heeft gestemd; aan welke vergaderingen (plenaire vergadering en/of commissievergadering en/of vergadering van delegatie) van de instellingen het lid heeft deelgenomen, enz; De gegevens zouden ook beschikbaar moeten zijn door middel van zoekcriteria, zoals de naam van het EP-lid/plenaire vergadering/commissie/delegatie/stemmen/aanwezigheid/dag/maand/jaar/zittingsperiode/enz. Links naar deze website zouden te vinden moeten zijn op de homepages van de EP-leden en op andere relevante websites; Naast deze informatie zouden op de homepages van de EP-leden ook de namen van hun assistenten te vinden moeten zijn, evenals door hen uitgebrachte adviezen, in plenaire vergadering of commissie ingediende amendementen op verslagen en andere wetgeving, stemverklaringen, audio-video interventies, enz.

[2] Procedures en documenten binnen commissies zoals eerste verslagen, amendementen, adviezen van andere commissies, adviezen van juridische diensten, bij de voltallige vergadering ingediende amendementen, hoofdelijke stemmingen, inter-institutionele brieven, met name die brieven die verband houden met wetgevende procedures in commissies of in de plenaire vergadering, enz.

[3] Ontwerpaanbeveling van de Europese Ombudsman aan het Europees Parlement inzake klacht 3643/2005/(GK)WP.

6. is van mening dat de instellingen van de EU één register/portaal voor informatie en documenten dienen te creëren dat de burgers de mogelijkheid biedt om een bepaalde procedure te volgen en dat toegang verschaft tot alle met die procedure samenhangende documenten[1]; stelt zich op het standpunt dat een dergelijk project zou moeten beginnen met het vereenvoudigen en completeren van de registers en websites en het bewerkstelligen van een goede interconnectiviteit tussen de verschillende instellingen en zou moeten leiden tot de integratie van de registers en websites in één EU-portaal; dringt erop aan dat er nog voor het begin van de volgende zittingsperiode van het Parlement een dagelijks interinstitutioneel follow-up bulletin in het leven wordt geroepen met daarin informatie en documenten die betrekking hebben op wetgevende en niet-wetgevende activiteiten en agenda's, zoals was voorzien in het interinstitutionele proefproject over transparantie in de wetgeving met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (TRANS-JBZ) uit 2004, dat helaas nog niet operationeel is;

7. verzoekt de instellingen van de EU er, uiterlijk voor het begin van de volgende zittingsperiode van het Parlement, voor te zorgen:

   - dat alle voorbereidende documenten een verwijzing bevatten naar de wetgevingsprocedure,

   - dat alle agenda's en de resultaten van de procedures van de Raad en de organen die belast zijn met de voorbereiding duidelijk verwijzen naar de basisdocumenten en op tijd geregistreerd en gepubliceerd worden in het register van de Raad (met inbegrip van de zogenaamde "documenten zonder nummer"),

   - dat zij, gezien het feit dat het beginsel van transparantie nauw verbonden is met het beginsel van behoorlijk bestuur, zoals dat door het Parlement, de Raad en de Commissie in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt erkend, op een eerlijke en transparante wijze de burgers gegevens verstrekken over hun organisatieschema met het mandaat van hun interne units, over de interne workflow en de indicatieve termijnen van het dossier dat onder hun bevoegdheid valt en over de vraag tot welke diensten de burger zich moet wenden om steun, informatie en administratief verhaal te kunnen krijgen;

8. verzoekt de instellingen zorg te dragen voor een verbeterde transparantie in comitologieprocedures alsmede in codecisieprocedures waarbij tussen de instellingen in eerste lezing overeenstemming wordt bereikt (zogeheten "trialogen"), en te waarborgen dat interinstitutionele akkoorden volledig in overeenstemming zijn met de voor wetgevingsprocedures geldende voorwaarden openbaarheid, transparantie en openheid, inclusief de betrokkenheid van een parlementaire vergadering waarop de statutaire verplichting rust openbaar te vergaderen en behandelde documenten openbaar te maken;

9. is van mening dat het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen voor de instellingen de verplichting inhoudt, in het bijzonder wanneer zij zich bezighouden met wetgevingsdossiers of internationale verdragen (bijvoorbeeld de samenwerking tussen de EU en de USA op het gebied van JBZ, PNR en gegevensbescherming) of

[1] Bijvoorbeeld het oorspronkelijke voorstel, notulen, verslagen, amendementen, stemmingen, uitslagen van stemmingen, debatten, aangenomen teksten, implementatie door de lidstaten, evaluatieverslagen, enz.

benoemingsprocedures (bijvoorbeeld de benoeming van de directeur voor het EU-Bureau voor de grondrechten), alle relevante documenten en informatie, zelfs gevoelige of vertrouwelijke, uit te wisselen en dat de huidige praktijk dringend dient te worden verbeterd;

10. prijst de Europese Ombudsman om zijn inzet een grotere transparantie bij de Europese instellingen te bewerkstelligen en deelt de visie van de Europese Ombudsman en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming inzake het evenwicht tussen de bescherming van gegevens en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer overeenkomstig Verordening (EG) nr. 45/2001 en Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake het recht op toegang tot documenten; verzoekt de Europese Ombudsman voor het nieuwe Parlement een verslag op te stellen over de toegang tot documenten, waarin de in onderhavig ontwerpverslag behandelde onderwerpen aan de orde komen;

11. verzoekt de instellingen van de EU zich in te zetten voor de totstandkoming van een ambitieuze Europese "wet op de vrijheid van informatie", gebaseerd op de thans voorgestelde herziening van Richtlijn (EG) nr. 1049/2001;

12. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, de regeringen en parlementen van de lidstaten, de Europese Ombudsman en de Raad van Europa.