**Europees Parlement**

2019-2024

*Commissie juridische zaken*

**2021/2161(INL)**

9.6.2023

# ONTWERPVERSLAG

met aanbevelingen aan de Commissie betreffende digitalisering en bestuursrecht
(2021/2161(INL))

Commissie juridische zaken

Rapporteur: Karen Melchior
(Initiatief – Artikel 47 van het Reglement)

## INHOUD

**Blz.**

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....3

BIJLAGE BIJ DE ONTWERPRESOLUTIE:AANBEVELINGEN BETREFFENDE DE INHOUD VAN HET GEVRAAGDE VOORSTEL.....13

# ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**met aanbevelingen aan de Commissie betreffende digitalisering en bestuursrecht**

**(2021/2161(INL))**

*Het Europees Parlement*,

– gezien artikel 225 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

– gezien artikel 298 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

– gezien artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin het recht op behoorlijk bestuur als een grondrecht wordt erkend,

– gezien de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium van 15 december 2022,

– gezien Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG[1],

– gezien 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[2],

– gezien het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende informatiebeveiliging in de instellingen, organen en instanties van de Unie (2022/0084(COD)),

– gezien het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de instellingen, organen en instanties van de Unie (2022/0085(COD)),

– gezien de uitgebreide rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin een aantal algemene bestuursrechtelijke beginselen wordt erkend die steun vinden in de grondwettelijke tradities van de lidstaten,

– gezien de mededeling van de Commissie van 26 januari 2022 getiteld “Opstelling van een Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium” (COM(2022) 27 final) en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie met een verslag over de activiteiten voor raadpleging en inspraak van belanghebbenden (SWD(2022) 14 final),

---

1 PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39.

2 PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43.

– gezien de digitale strategie van de Commissie: digitale Commissie van de volgende generatie van 30 juni 2022 (C(2022)4388),

– gezien zijn resolutie van 6 september 2001 over het speciaal verslag van de Europese Ombudsman aan het Europees Parlement naar aanleiding van het initiatiefonderzoek naar het bestaan, bij de verschillende instellingen en organen van de Gemeenschappen, van een code van goed administratief gedrag en de toegankelijkheid van die code voor het publiek[3],

– gezien Besluit 2000/633/EG, ECSC, Euratom van de Commissie van 17 oktober 2000 tot wijziging van haar reglement van orde door toevoeging van een bestuurlijke gedragscode voor het personeel van de Commissie bij de contacten met het publiek[4],

– gezien het besluit van de secretaris-generaal van de Raad/hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van 25 juni 2001 betreffende een code voor correct bestuurlijk gedrag van het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie en zijn personeel in de contacten die zij om professionele redenen met het publiek hebben[5],

– gezien Aanbeveling CM/Rec(2007)7 van 20 juni 2007 van het Comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over goed bestuur,

– gezien de “Beginselen voor de openbare dienst voor EU-ambtenaren”, door de Europese Ombudsman gepubliceerd op 19 juni 2012,

– gezien de opeenvolgende factsheets over digitale overheidsdiensten in de lidstaten, die online zijn gepubliceerd door de Commissie,

– gezien het bestaan in de lidstaten van zowel algemene wetten inzake administratieve procedures, waarin de basisbeginselen van het bestuursrecht zijn vastgelegd, als domeinspecifieke of sectorspecifieke wetgeving,

– gezien de in opdracht van de Zweedse regering door het Zweedse Bureau voor openbaar bestuur verrichte studie over de beginselen van goed bestuur in de lidstaten van de Europese Unie,

– gezien de door de Deense regering gelaste studie van het Deense Bureau voor digitalisering (digitaliseringsstyrelsen) over de beginselen van goed gebruik van fundamentele gegevens bij de uitvoering van gedigitaliseerde overheidsdiensten,

---

3 PB C 72 E van 21.3.2002, blz. 331.

4 PB L 267 van 20.10.2000, blz. 63.

5 PB C 189 van 5.7.2001, blz. 1.

– gezien het verslag van 2022 van het Europees Rechtsinstituut over modelregels voor effectbeoordelingen van algoritmische besluitvormingssystemen die door de overheid worden gebruikt[6],

– gezien de voordrachtsnotities voor de Conferentie over Europees bestuursrecht, georganiseerd door de beleidsafdeling van de Commissie juridische zaken van het Parlement en de Universiteit van León (León, 27-28 april 2011)[7],

– gezien de aanbevelingen in het werkdocument over de stand van zaken en de toekomstvooruitzichten voor EU-bestuursrecht dat de Werkgroep voor EU-bestuursrecht op 22 november 2011 aan de Commissie juridische zaken heeft voorgelegd[8],

– gezien de beoordeling op Europese meerwaarde van een wet bestuursprocesrecht van de Europese Unie, voorgelegd op 6 november 2012 door de afdeling Europese Meerwaarde aan de Commissie juridische zaken[9],

– gezien de openbare raadpleging over algemene regels voor een open, onafhankelijk en efficiënt Europees bestuur en het samenvattend verslag van juli 2018, dat op 10 juli 2018 door de afdeling Europese Meerwaarde van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, aan de Commissie juridische zaken is voorgelegd[10],

– gezien een effectbeoordeling van mogelijke maatregelen op EU-niveau voor een open, doeltreffend en onafhankelijk EU-bestuur, die in juli 2018 is uitgevoerd door de afdeling Effectbeoordeling vooraf van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement en op 10 juli 2018 aan de Commissie juridische zaken is voorgelegd[11],

– gezien de beoordeling van de Europese meerwaarde van digitalisering en bestuursrecht van 2022, die door de afdeling Europese Meerwaarde aan de Commissie juridische zaken is overgelegd [30 mei 2023][12],

– gezien zijn resolutie van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie[13],

---

6 https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf

7 http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983

8 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf

9 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf

10 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf

11 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf

12 https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)730350

13 PB C 440 van 30.12.2015, blz. 17.

– gezien zijn resolutie van 9 juni 2016 over een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat[14],

– gezien zijn resolutie van 26 oktober 2017 over de controle op de toepassing van het EU-recht (2015) (2017/2011(INI)),

– gezien zijn resolutie van 7 juli 2022 over betere regelgeving: samen zorgen voor betere regelgeving (2021/2166(INI))

– gezien zijn resolutie van 20 mei 2021 over de digitale toekomst van Europa vormgeven: belemmeringen voor de werking van de digitale eengemaakte markt wegnemen en het gebruik van AI voor Europese consumenten verbeteren (2020/2216(INI)),

– gezien de follow-up door de Commissie van de resolutie van het Europees Parlement met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie, die door de Commissie op 24 april 2013 is aangenomen,

– gezien de follow-up door de Commissie van de resolutie van het Europees Parlement voor een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat, die door de Commissie op 4 oktober 2016 is aangenomen,

– gezien de follow-up door de Commissie van de resolutie van het Europees Parlement over betere regelgeving: samen zorgen voor betere regelgeving, die door de Commissie op 22 oktober 2022 is aangenomen,

– gezien de artikelen 47 en 54 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie juridische zaken (A9-xxxx/xxxx),

A. overwegende dat het Verdrag van Lissabon de Unie een geschikte rechtsgrondslag verschaft voor uitvaardiging van een Europese wet bestuursprocesrecht;

B. overwegende dat het grondrecht op behoorlijk bestuur, vervat in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, thans als bepaling van primair recht juridisch bindend is;

C. overwegende dat in een Unie die de beginselen van de rechtsstaat eerbiedigt, de procedurele rechten en verplichtingen altijd passend gedefinieerd en ontwikkeld moeten zijn en moeten worden nageleefd; overwegende dat burgers het recht hebben om van de instellingen, organen en instanties van de Unie een hoge mate van transparantie, efficiëntie, reactievermogen en snelle uitvoering te verwachten, en dat zij ook recht hebben op informatie over de mogelijkheden die zij hebben om verdere actie te ondernemen in de betreffende kwestie;

D. overwegende dat een efficiënt ambtenarenapparaat van de Unie essentieel is voor het algemeen belang en een overmaat, maar ook een gebrek aan voorschriften kan leiden tot

[14] https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf

wanbeheer, en dat wanbeheer ook het gevolg kan zijn van tegenstrijdige, onsamenhangende of onduidelijke voorschriften of procedures; overwegende dat goed gestructureerde en consistente administratieve procedures zowel een efficiënte administratie als een correcte handhaving van het grondrecht op behoorlijk bestuur ondersteunen en de meerwaarde hebben van het bevorderen van transparantie en verantwoordingsplicht, waardoor de legitimiteit van de Unie wordt versterkt en het vertrouwen van de burgers in het ambtenarenapparaat van de Unie toeneemt;

overwegende dat het gebrek aan vertrouwen onder de burgers de laatste jaren een dringend probleem is waarmee de Unie wordt geconfronteerd en dat haar legitimiteit kan aantasten; overwegende dat de Unie snelle, duidelijke en zichtbare antwoorden moet geven aan de burgers van de Unie om tegemoet te komen aan hun zorgen;

F. overwegende dat de bestaande regels van de Unie inzake goed bestuur her en der verspreid zijn over tal van verschillende bronnen: in het primaire recht, in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in secondaire wetgeving, in zogenaamde "soft law" en in verbintenissen die de Unie-instellingen eenzijdig zijn aangegaan;

G. overwegende dat de interne gedragscodes die bij de verschillende instellingen bestaan een beperkte werking hebben, van elkaar verschillen, en juridisch niet bindend zijn;

H. overwegende dat een duidelijke en bindende regeling voor de Unie-administratie, mede gelet op de aanbevelingen van de Statengroep van de Raad van Europa tegen corruptie (GRECO), een positief signaal zou zijn voor de bestrijding van corruptie in de verschillende overheidsadministraties;

I. overwegende dat het Parlement in zijn resoluties en bijlagen sinds 2001 consequent heeft verzocht om wetgevende maatregelen van de Commissie op dat gebied; overwegende dat het Parlement in 2013 heeft aangedrongen op een bestuursprocesrecht van de Europese Unie en in 2016 met name heeft aangedrongen op een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat; overwegende dat de oproepen van het Parlement in wezen herhaaldelijk gericht zijn op het goedkeuren van een verordening betreffende het bestuursproces van de Europese Unie waarin algemene procedureregels worden vastgelegd voor de administratieve activiteiten van het bestuur van de Unie, dat wil zeggen de instellingen, organen en instanties van de Unie (Europese wet bestuursprocesrecht);

J. overwegende dat die oproepen gebaseerd zijn op gedetailleerde effectbeoordelingen waarin onder meer de kosten van administratieve procedures worden gekwantificeerd; overwegende dat in de effectbeoordeling van 2018 werd vastgesteld dat de versnippering van administratieve procedures tussen EU-instellingen en -organen een negatief effect heeft op de openheid, efficiëntie en onafhankelijkheid van de EU, en dat werd geconcludeerd dat de negatieve effecten waarschijnlijk zullen verergeren met de overgang naar een gedigitaliseerd ambtenarenapparaat; overwegende dat de Commissie bij de indiening van het voorstel ook een effectbeoordeling moet voorleggen;

K. overwegende dat het Parlement een openbare raadpleging heeft gehouden over de noodzaak om een Europese wet bestuursprocesrecht vast te stellen, waarbij 76 % van de

respondenten voorstander was van aanvullende maatregelen op het niveau van de Unie om de administratieve procedures van de Unie te verbeteren en te vereenvoudigen, waarbij verbetering van de efficiëntie en transparantie als een van de belangrijkste redenen voor EU-optreden werd genoemd en het ontbreken van operationele samenhang en de kosten van administratieve belasting als de meest problematische kwesties werden aangemerkt; overwegende dat de Commissie in voldoende mate in 2023 in verder overleg moet treden met alle betrokken actoren en met name gebruik moet maken van de specifieke ervaring en deskundigheid van de Europese Ombudsman, omdat bij de Europese Ombudsman de klachten van het publiek over misstanden bij de organen en instellingen van de Unie terechtkomen;

L. overwegende dat het Parlement de academische wereld, beroepsbeoefenaren en de rechtsgemeenschap heeft geraadpleegd ter voorbereiding van zijn resolutie van 2016 over een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat; overwegende dat de Commissie in haar op 24 april 2013 aangenomen follow-up van de resolutie van het Parlement van 15 januari 2013 heeft verklaard dat zij een gedetailleerde inventaris zou opmaken van het bestaande EU-bestuursrecht en van mogelijke tekortkomingen in alle instellingen, dat zij de aanpak van deze kwesties in de lidstaten zou beoordelen en de academische wereld, beroepsbeoefenaren en de rechtsgemeenschap zou raadplegen om een diepgaande analyse van alle aspecten van de kwestie te verrichten; overwegende dat de Commissie 10 jaar later het Parlement nog steeds niet heeft geïnformeerd over de resultaten van de aangekondigde inventarisatie en diepgaande analyse;

M. overwegende dat de Commissie in dezelfde follow-up van 2013 ook heeft verklaard dat bij elk toekomstig initiatief rekening moet worden gehouden met het bestaande kader van administratieve regels en de complexe relatie tussen horizontale en sectorspecifieke regels, de vele oorzaken van mogelijk wanbeheer en de vele manieren waarop dit kan worden aangepakt, en de grenzen aan het gebruik van artikel 298 VWEU; overwegende dat een dergelijke beoordeling tot op heden niet door de Commissie is voorgelegd;

N. overwegende dat de Commissie in 2022, voor het eerst handelend op basis van artikel 298 VWEU, twee voorstellen heeft ingediend met betrekking tot enerzijds informatiebeveiliging en anderzijds cyberbeveiliging in het ambtenarenapparaat van de Unie, dat wil zeggen haar instellingen, organen en instanties, om iets te doen aan het ontbreken van een gemeenschappelijke aanpak op deze gebieden en aan het feit dat elk van hen ofwel haar of zijn eigen regels op deze gebieden heeft, gebaseerd op procedureregels of oprichtingsbesluiten, ofwel helemaal geen regels heeft;

O. overwegende dat het bestaan van horizontale en sectorspecifieke regels geen excuus kan zijn om geen Europese wet bestuursprocesrecht vast te stellen, noch een belemmering kan vormen voor de vaststelling van een dergelijke wet, die een algemeen referentiekader zou vormen dat door elke overheidsdienst van de Unie zou moeten worden toegepast, ongeacht de sector waarin deze opereert; overwegende dat dergelijke algemene bepalingen in veel lidstaten van de Unie bestaan, ongeacht hun structuur, domein of sector en naast sectorspecifieke regels;

P. overwegende dat de versnippering van de relevante rechtskaders tussen de overheidsdiensten van de Unie leidt tot veel dubbel werk voor het opstellen en

handhaven van interne regels en tot niet-interoperabele administratieve praktijken; overwegende dat voor de burgers van de Unie de verschillende regels tot een groter risico op misverstanden, verkeerde interpretatie en niet-naleving leiden; overwegende dat de vaststelling van een algemeen en fundamenteel referentiekader van de Europese wet bestuursprocesrecht voor het ambtenarenapparaat van de Unie een administratieve omgeving zou creëren met uniforme beginselen, gestandaardiseerde regels en toegepaste beste praktijken, terwijl hiermee het bestaan van sectorspecifieke regels, zoals ook op nationaal niveau, niet wordt uitgesloten; overwegende dat het vaststellen van een Europese wet bestuursprocesrecht bovendien strookt met de vereiste te handelen met inachtneming van de autonomie of bevoegdheden van elke instelling en elk orgaan van de Unie, die volledig van kracht zullen blijven;

Q. overwegende dat met de vooruitgang van de technologie en de digitaliseringsinspanningen die van de lidstaten worden gevraagd, ook ten aanzien van hun overheidsadministratie en -diensten, soortgelijke digitaliseringsinspanningen door het ambtenarenapparaat van de Unie zijn ondernomen; overwegende dat het ambtenarenapparaat van de Unie in toenemende mate niet als een afzonderlijke entiteit opereert, maar in verbinding staat met nationale overheidsdiensten om de burgers van dienst te zijn;

R. overwegende dat in de beoordeling van de Europese meerwaarde van 2022, net als in de effectbeoordelingsstudie van 2018, werd benadrukt dat bij digitalisering de behoefte aan centralisatie en harmonisatie groter is en dat de voortdurende digitalisering nieuwe problemen en uitdagingen meebrengt;

S. overwegende dat het Hof van Justitie in zijn rechtspraak een aantal inmiddels vast gewortelde procesrechtelijke beginselen heeft uitgewerkt die voor de procedures in de lidstaten in aangelegenheden van de Unie gelden en dus met des te meer reden ook voor het rechtstreekse bestuur van de Unie dienen te gelden; overwegende dat verwacht mag worden dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie zich snel verder zal ontwikkelen en ook betrekking zal hebben op verschijnselen die verband houden met de ontwikkeling van digitalisering in administratieve procedures, zoals geautomatiseerde besluitvorming;

T. overwegende dat in de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium digitale beginselen worden afgekondigd om alle Europeanen van dienst te zijn;

U. overwegende dat de Commissie in het digitaal kompas 2030 voor de Unie een visie heeft vastgesteld voor een digitaal getransformeerd Europa van 2030 in overeenstemming met de Europese waarden; overwegende dat het beleidsprogramma voor het digitale decennium gericht is op het verder versterken van digitaal leiderschap en het versterken van de positie van burgers en bedrijven, zodat de digitale transformatie de motor wordt van duurzame economische groei en sociaal welzijn in Europa, hetgeen onder meer moet worden bereikt door het ontwikkelen van digitale vaardigheden en competenties van de beroepsbevolking, zodat zij volledig kan deelnemen aan de digitale economie, en door overheidsdiensten te digitaliseren en efficiënter en gebruiksvriendelijker te maken ten behoeve van iedereen in onze

samenleving;

V. overwegende dat in de digitale strategie van de Commissie voor 2022: de “digitale Commissie van de volgende generatie” doelstellingen worden uiteengezet om het ambtenarenapparaat van de Commissie in staat te stellen de strategische prioriteiten van de EU te ondersteunen en het goede voorbeeld te geven, en hierin worden onder andere de volgende elementen bevorderd: haar personeel mondiger maken, digitale beleidsvorming mogelijk maken door middel van richtsnoeren en ondersteuning voor de gehele beleidscyclus van de Unie en de voordelen van gegevens en innovatieve technologieën benutten om haar administratieve processen te herontwerpen; overwegende dat de strategie aantoont hoe de digitalisering van administratieve processen en de interactie van het ambtenarenapparaat van de Unie met burgers zich de komende jaren zal ontwikkelen; overwegende dat deze ontwikkeling gepaard zou moeten gaan met een reeks regels voor administratieve procedures en zou moeten worden geharmoniseerd in het gehele ambtenarenapparaat van de Unie;

W. overwegende dat de ontwikkeling van nieuwe technologieën, zoals artificiële intelligentie en geautomatiseerde besluitvormingssystemen, een belangrijke rol kan spelen bij de modernisering en verbetering van de werking van overheidsdiensten, mits de gebruikte technologieën een hoge mate van betrouwbaarheid en geloofwaardigheid hebben; overwegende dat de mogelijkheid om gebruik te maken van dergelijke nieuwe technologieën door overheidsdiensten, met inbegrip van het ambtenarenapparaat van de Unie, echter beperkt moet worden door het legaliteitsbeginsel en de noodzaak om de eerbiediging van de rechten van de burgers te waarborgen; overwegende dat het gebruik van nieuwe technologieën, zoals AI en geautomatiseerde besluitvormingssystemen, specifieke problemen kan opleveren voor het beginsel van behoorlijk bestuur en het recht op rechterlijke toetsing en daarom een bijzondere analyse vereist met betrekking tot elementen als transparantie, verantwoordingsplicht, naleving en non-discriminatie, door het risico van algoritmische vertekening aan te pakken;

X. overwegende dat de risico’s van het gebruik van artificiële intelligentie en machinaal leren, met name in de context van het ambtenarenapparaat van de Unie, waar een aanzienlijke machtskloof kan bestaan tussen burgers en het ambtenarenapparaat, moeten worden onderkend; overwegende dat het gebruik van machinaal leren door het ambtenarenapparaat van de Unie derhalve beperkt moet blijven tot het verzamelen, ordenen, structureren, converteren, combineren en aanpassen van gegevens, zoals optische tekenherkenning, objectherkenning of spraak-naar-tekst;

Y. overwegende dat het Europees Rechtsinstituut in 2022 een verslag heeft voorgelegd met modelregels voor effectbeoordelingen van algoritmische besluitvormingssystemen die door de overheid worden gebruikt, waarin de modelregels worden voorgesteld wanneer dergelijke algoritmische besluitvormingssystemen een besluit nemen of menselijke besluitvorming ondersteunen – dat wil zeggen een besluit van een overheidsinstantie (ook op het niveau van de Unie) om al dan niet actie te ondernemen – dat waarschijnlijk aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het publiek[15];

15 https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf

Z. overwegende dat in het verleden voor overheidsdoeleinden ontwikkelde software vaak closed source was, wat betekent dat burgers de broncode niet konden controleren of hergebruiken, ook al hadden ze ervoor betaald; overwegende dat moet worden erkend dat het ambtenarenapparaat van de Unie opensourcecode voor software ontwikkelt, publiceert en gebruikt, wat bijdraagt aan de naleving van het beginsel “public money – public code” (met belastinggeld betaalde code behoort toe aan het publiek); overwegende dat dit beginsel hergebruik en verbetering van bestaande codes bevordert om de kosten van het ontwikkelen van software en daarmee de kosten van digitalisering te verlagen; overwegende dat het gebruik van opensourcesoftware door het ambtenarenapparaat van de Unie daarom voortdurend moet worden aangemoedigd[16];

AA. overwegende dat de toegang tot digitale overheidsdiensten voor burgers van de Unie wordt beïnvloed door factoren als leeftijd, vertrouwen of bereidheid om technologische oplossingen te omarmen; overwegende dat het ambtenarenapparaat van de Unie hiermee rekening moet houden bij het ontwikkelen van digitale oplossingen voor diensten die het aanbiedt, om het vertrouwen van de burgers niet te verliezen en hen te laten wennen aan het bestaan van de digitale dienst;

AB. overwegende dat de volgende beginselen voor digitale overheidsdiensten en -administratie al zijn vastgesteld: i) mensgerichte en toegankelijke digitale overheidsdiensten op alle niveaus, ii) de mogelijkheid voor elke persoon om deel te nemen aan het creëren en verbeteren van digitale overheidsdiensten die zijn afgestemd op zijn behoeften en voorkeuren, iii) het “eenmaligheidsbeginsel”, dat inhoudt dat elke persoon zijn gegevens of informatie slechts één keer hoeft in te dienen wanneer hij digitaal in contact staat met overheidsdiensten in de hele Unie, iv) interoperabiliteit van digitale diensten die door de overheidssector worden aangeboden, zoals digitale identiteitsoplossingen met overdraagbaarheid van gegevens in de hele Unie, v) brede betrokkenheid van en met mensen die mogelijk wordt gemaakt door digitale technologieën en oplossingen en stimulering van de ontwikkeling van participatieve initiatieven op alle niveaus en vi) bijdrage van digitale technologieën en oplossingen aan een beter niveau van openbare veiligheid en beveiliging;

1. is van mening dat er na zeventig jaar constante ontwikkeling van het ambtenarenapparaat van de Unie en 13 jaar sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, waarin de rechtsgrondslag van artikel 298 VWEU is vastgelegd, geen rechtvaardiging is om de beginselen van goed bestuur niet in bindende wetgeving vast te leggen;

2. herinnert eraan dat het Parlement in zijn resolutie van 15 januari 2013 en in zijn resolutie van 9 juni 2016 overeenkomstig artikel 225 VWEU heeft verzocht om de vaststelling van een verordening betreffende een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat op grond van artikel 298 VWEU; herinnert eraan dat het Parlement in zijn resolutie van 9 juni 2016 met name de Commissie heeft verzocht een wetgevingsvoorstel in te dienen dat in haar werkprogramma voor 2017 moest worden

[16] https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/informatics/open-source-software-strategy_en#opensourcesoftwarestrategy

opgenomen; betreurt dat tot nu toe geen gevolg is gegeven aan de verzoeken van het Parlement in de vorm van een voorstel van de Commissie;

3. merkt op dat de Commissie geen onderbouwde of overtuigende argumenten heeft gegeven voor haar passiviteit en betreurt dat de Commissie tot op heden geen diepgaande analyse of studies over dit onderwerp heeft voorgelegd;

4. verzoekt de Commissie op basis van artikel 298 VWEU met spoed een wetgevingsvoorstel voor een verordening betreffende een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat in haar werkprogramma voor het jaar 2024 op te nemen, zodat de medewetgevers aan het begin van de nieuwe zittingsperiode onmiddellijk met hun werkzaamheden kunnen beginnen; verzoekt dat in het voorstel gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen in de bijlage en verzoekt de Commissie het voorstel voor een verordening in de bijlage bij zijn resolutie van 9 juni 2016 te beschouwen als uitgangspunt voor de voorbereiding van het gevraagde voorstel en rekening te houden met de voortschrijdende digitalisering en de impact ervan op het ambtenarenapparaat en de administratieve procedures van de Unie;

5. is van oordeel dat het gevraagde voorstel geen financiële gevolgen heeft;

6. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en bijgaande aanbevelingen te doen toekomen aan de Commissie en de Raad.

## BIJLAGE BIJ DE ONTWERPRESOLUTIE:AANBEVELINGEN BETREFFENDE DE INHOUD VAN HET GEVRAAGDE VOORSTEL

**Aanbeveling 1 (over de grondslag voor een voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat):**

Het Europees Parlement is van mening dat het voorstel van de Commissie de vorm moet krijgen van een verordening tot vaststelling van een algemene handeling betreffende de administratieve procedure, zoals uiteengezet in de bijlage bij de resolutie van het Parlement van 9 juni 2016 over een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat.

**Aanbeveling 2 (over de beginselen die ten grondslag liggen aan de digitalisering van de administratieve procedures van de Unie)**

Het Europees Parlement is van mening dat de vooruitgang in de digitalisering en de impact ervan op de administratieve procedures van het ambtenarenapparaat van de Unie door de Commissie in aanmerking moeten worden genomen bij de indiening van het in deze resolutie gevraagde voorstel. Met name moet hierbij het volgende in aanmerking worden genomen:

1. Met betrekking tot algemene aspecten:

i) het “eenmaligheidsbeginsel”, namelijk dat elke persoon zijn gegevens of informatie slechts één keer hoeft in te dienen wanneer hij digitaal in contact staat met overheidsdiensten van de Unie, waarbij in dat opzicht ook wordt teruggegrepen op de oprichting van de Europese portemonnee voor digitale identiteit;

ii) interoperabiliteit van digitale diensten die door het ambtenarenapparaat van de Unie worden aangeboden;

iii) bijdrage van digitale technologieën en oplossingen aan een hoger niveau van openbare beveiliging en veiligheid;

iv) vaststelling van procedures en verduidelijking van het gebruik van digitale technologieën in de externe communicatie van het ambtenarenapparaat van de Unie, met als doel tegenmaatregelen te nemen om bestaande leemten op te vullen, de rechtszekerheid te vergroten, ervoor te zorgen het aantal gevallen van administratief onrecht in toenemende mate aan te pakken en de cyclus van wantrouwen te doorbreken;

2. Met betrekking tot toegankelijke, inclusieve digitale overheidsdiensten:

i) digitale overheidsdiensten moeten mensgericht en toegankelijk zijn op alle niveaus;

ii) iedereen moet de mogelijkheid hebben mee te werken aan de totstandbrenging en verbetering van digitale overheidsdiensten die zijn afgestemd op zijn behoeften en voorkeuren;

iii) er moeten altijd analoge alternatieven voor digitale diensten worden aangeboden en er moet een menselijk contactpunt beschikbaar zijn om eventuele problemen bij het gebruik van digitale diensten door burgers van de Unie op te lossen;

iv) digitale overheidsdiensten moeten toegankelijk zijn voor personen met een handicap;

v) digitale overheidsdiensten moeten ook toegankelijk zijn via een breed scala aan apparaten;

3. Met betrekking tot beveiliging, verantwoording en gegevensbescherming:

i) het beginsel “public money – public code”, d.w.z. dat de broncode van alle software die met belastinggeld is ontwikkeld, beschikbaar moet zijn voor het publiek voor bestudering en hergebruik;

ii) de privacy en veiligheid van gebruikers van digitale overheidsdiensten moet worden beschermd;

iii) het recht op verbetering van fouten en het recht op rectificatie;

iv) het recht op uitleg, opgevat als het recht om uitleg te krijgen over een output van het algoritme en over de beslissing die is genomen na een algoritmische beoordeling;

v) het beginsel van transparantie ten aanzien van de criteria op basis waarvan geautomatiseerde besluiten worden genomen, wanneer deze besluiten gevolgen hebben voor burgers.

**Aanbeveling 3 (over de beginselen voor de ontwikkeling en invoering van digitale oplossingen)**

De noodzaak nieuwe digitale oplossingen te ontwikkelen om te voldoen aan de behoeften van het ambtenarenapparaat van de Unie in het digitaliseringsproces moet worden erkend. Om ervoor te zorgen dat dergelijke oplossingen de burgers van de Unie en het personeel van de Unie zo goed mogelijk dienen, moeten de volgende beginselen in overweging worden genomen:

i) de personeelsmedewerkers van de Unie moeten centraal staan in het ontwikkelingsproces, omdat zij het beste inzicht hebben in administratieve procedures en randgevallen, d.w.z. problemen of situaties die zich alleen voordoen aan de uitersten van het spectrum van een reeks mogelijke waarden of in extreme situaties;

ii) de ontwikkeling van interne digitale oplossingen die essentieel zijn voor de uitrol van de betreffende overheidsdienst moet worden overwogen;

iii) bij uitbesteding: in plaats van oproepen tot het indienen van voorstellen voor monolithische megaprojecten waarop alleen een paar grote bedrijven kunnen inschrijven en die een groter risico lopen op vertraging en budgetoverschrijding, moeten openbare aanbestedingsprocedures voor de digitalisering van projecten en processen worden onderverdeeld in oproepen tot het indienen van voorstellen voor kleinere projecten, om digitaliseringscontracten toegankelijker te maken voor kmo’s;

iv) digitalisering moet niet alleen worden gezien als een kostenbesparend proces: het is belangrijk om te onthouden dat effectieve digitalisering ook investeringen vereist in zowel technologie als personeel;

v) digitalisering moet zodanig worden uitgevoerd dat personeelsmedewerkers meer tijd krijgen voor taken die verband houden met hun deskundigheid, door repetitieve taken te

automatiseren en het personeel te helpen ervoor te zorgen dat het ambtenarenapparaat van de Unie voldoet aan de in aanbeveling 2 genoemde beginselen en doelstellingen;

vi) digitalisering mag er niet toe leiden dat gespecialiseerde taken worden afgewenteld op personeel met niet-gespecialiseerde competenties, dat niet de nodige opleiding en middelen krijgt om dergelijke taken uit te voeren.