Europees Parlement
2019-2024

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2022/2015(INI)

12.1.2023

ONTWERPVERSLAG

inzake toegang van het publiek tot documenten – jaarverslag voor de jaren 2019-2021
(2022/2015(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Evin Incir

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....3

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

inzake toegang van het publiek tot documenten – jaarverslag voor de jaren 2019-2021 (2022/2015(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), met name de artikelen 1, 9, 10, 11 en 16,

– gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), met name artikel 15,

– gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de artikelen 41 en 42,

– 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[1],

– gezien het voorstel van de Commissie van 30 april 2008 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (COM(2008)0229),

– gezien het voorstel van de Commissie van 21 maart 2011 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (COM(2011)0137),

– gezien zijn standpunt van 15 december 2011 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie[2],

– gezien zijn resolutie van 14 september 2017 over transparantie, verantwoordelijkheid en integriteit in de EU-instellingen[3],

– gezien zijn resolutie van 17 januari 2019 over het strategisch onderzoek van de Ombudsman OI/2/2017 betreffende de transparantie van het wetgevingsoverleg in de voorbereidende instanties van de Raad van de EU[4],

– gezien Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht

[1] PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43.
[2] PB C 168E van 14.6.2013, blz. 159.
[3] PB C 337 van 20.9.2018, blz. 120.
[4] PB C 411 van 27.11.2020, blz. 149.

melden[5] (“de klokkenluidersrichtlijn”),

– gezien zijn resolutie van 10 februari 2021 over de toegang van het publiek tot documenten (artikel 122, lid 7) – jaarverslag voor de jaren 2016-2018)[6],

– gezien zijn resolutie van 16 september 2021 over de versterking van de transparantie en integriteit in de EU-instellingen door de oprichting van een onafhankelijk ethisch orgaan van de EU[7],

– gezien zijn resolutie van 21 oktober 2021 over EU-transparantie in de ontwikkeling, aankoop en distributie van COVID-19-vaccins[8],

– gezien zijn resolutie van 16 februari 2022 over het jaarverslag over de activiteiten van de Europese Ombudsman in 2020[9],

– gezien het in mei 2022 gepubliceerde verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa,

– gezien zijn besluit van 18 oktober 2022 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de begroting van het Europees Grens- en kustwachtagentschap voor het begrotingsjaar 2020[10],

– gezien zijn resolutie van 15 december 2022 over vermoedens van corruptie vanuit Qatar en de bredere noodzaak van transparantie en verantwoordingsplicht in de Europese instellingen[11],

– gezien de jaarverslagen van de Europese Ombudsman,

– gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM),

– gezien de verslagen van de Commissie, de Raad en het Parlement van 2019, 2020 en 2021 over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001,

– gezien Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen[12],

– gezien artikel 54 en artikel 122, lid 7, van zijn Reglement,

---

[5] PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17.
[6] PB C 465 van 17.11.2021, blz. 54.
[7] PB C 117 van 11.3.2022, blz. 159.
[8] PB C 184 van 5.5.2022, blz. 99.
[9] PB C 342 van 6.9.2022, blz. 58.
[10] Aangenomen teksten, P9_TA(2022)0362.
[11] Aangenomen teksten, P9_TA(2022)0448.
[12] PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13.

– gezien het advies van de Commissie constitutionele zaken,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A9-0000/2023),

A. overwegende dat in het VEU is bepaald dat besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burgers moeten worden genomen[13]; overwegende dat in het VWEU is bepaald dat instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid moeten werken en dat burgers en ingezetenen recht op toegang tot documenten moeten hebben[14]; overwegende dat dit een zeer belangrijk grondrecht is aangezien het burgers in staat stelt hun recht op toezicht op de werkzaamheden van de EU en op het volgen van het besluitvormingsproces in de EU, daadwerkelijk uit te oefenen;

B. overwegende dat openheid vertrouwen schept; overwegende dat de EU-instellingen moeten streven naar de strengst mogelijke normen op het gebied van transparantie, verantwoordingsplicht en integriteit; overwegende dat openheid en de deelname van het maatschappelijk middenveld onontbeerlijk zijn voor de bevordering van goed bestuur in de EU-instellingen;

C. overwegende dat in het laatste verslag van de Conferentie over de toekomst van Europa burgers uiting hebben gegeven aan ontevredenheid over het gebrek aan transparantie in het besluitvormingsproces van de EU, alsook te kennen hebben gegeven dat zij meer betrokkenheid en verantwoordingsplicht wensen;

D. overwegende dat de verwachtingen van de burgers over transparantie, verantwoordingsplicht en technische oplossingen de afgelopen jaren zijn veranderd; overwegende dat dit mogelijk nieuwe technische oplossingen en richtsnoeren vereist;

E. overwegende dat de belangrijkste punten van zorg in de in 2021 door de Ombudsman afgesloten onderzoek, betrekking hadden op transparantie, verantwoordingsplicht en publieke toegang tot informatie en documenten (29 %), gevolgd door de cultuur van dienstverlening (26 %) en het correct gebruik van discretionaire bevoegdheid (18 %)[15];

F. overwegende dat de Ombudsman in zaak 1499/2021/SF[16] heeft vastgesteld dat de weigering van de Raad om het publiek volledige toegang te verlenen tot documenten in verband met wetgevingsonderhandelingen neerkomt op wanbeheer;

G. overwegende dat de reactie van de Unie op de COVID-19-crisis heeft aangetoond dat zij in staat is op te treden, en aan het licht heeft gebracht dat er binnen de Unie meer transparantie nodig is;

H. overwegende dat het Parlement in december 2011 zijn standpunt in eerste lezing over het voorstel van de Commissie tot hervorming van Verordening (EG) nr. 1049/2001 heeft vastgesteld; overwegende dat de onderhandeling over deze verordening in 2012

[13] Artikel 10, lid 3, VEU, uitgelegd in de zin van de dertiende overweging van de preambule bij het Verdrag, alsmede artikel 1, lid 2 en artikel 9.
[14] Artikel 15 VWEU.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/nl/doc/annual-report/nl/156017, blz. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/nl/decision/nl/157727.

stil zijn komen te liggen; overwegende dat de EU sinds de inwerkingtreding van de verordening veel nieuwe verantwoordelijkheden op zich heeft genomen; overwegende dat een grotere verantwoordelijkheid meer transparantie vereist om de geloofwaardigheid en legitimiteit van de EU in de ogen van de burgers te handhaven;

Recente ontwikkelingen

1. is ernstig bezorgd over de vermeende daden van corruptie, witwassen van geld en deelname aan een criminele organisatie door leden, voormalige leden en personeelsleden van het Europees Parlement in ruil voor invloed op de besluiten van het Parlement; herinnert eraan dat transparantie belangrijk is bij de bestrijding van corruptie en bij het waarborgen van de verantwoordingsplicht van personen die openbare taken uitvoeren; merkt op dat een hoge mate van transparantie het gemakkelijker maakt om activiteiten in het besluitvormingsproces te volgen en criminele activiteiten aan het licht kan helpen brengen;

2. stelt met bezorgdheid vast dat de Commissie in 2021, naar aanleiding van een verzoek om toegang van het publiek tot tekstberichten tussen de voorzitter van de Commissie en de CEO van een farmaceutisch bedrijf met betrekking tot de aankoop van COVID-19-vaccins, heeft geweigerd om zelfs naar dergelijke tekstberichten te zoeken, laat staan dat het publiek er toegang toe heeft verleend; herinnert eraan dat de registratie van een document een gevolg is van het bestaan van een document en geen voorwaarde is voor het bestaan ervan; steunt de vaststelling door de Ombudsman van wanbeheer door de Commissie in dit geval[17];

3. stelt met bezorgdheid vast dat een algemeen probleem bij verzoeken om toegang tot documenten de weigering ervan is door instellingen op basis van niet-substantiële argumenten; herhaalt dat een instelling, orgaan of instantie die zich op een van deze uitzonderingen beroept, een objectieve en afzonderlijke beoordeling moet verrichten en moet aantonen dat het risico voor het beschermd belang te voorzien en niet louter hypothetisch is, en moet vaststellen hoe de toegang tot het document het beschermde belang specifiek en effectief zou ondermijnen[18]; benadrukt dat het mogelijk kan zijn bepaalde delen van een document openbaar te maken wanneer andere delen moeten worden beschermd; neemt met belangstelling kennis van de zaak die tegen de Raad is aangespannen wegens zijn frequente gebruik van de informele benaming “werkdocument”[19];

4. neemt kennis van het feit dat het hoogste aantal eerste verzoeken om toegang van het publiek tot documenten bij de Commissie wordt ingediend (8 420 in 2021), gevolgd door de Raad (2 083 in 2021) en het Parlement (499 in 2021); erkent dat de reactie van de instellingen over het algemeen positief is (in 2021 bedroeg het 75 % voor de Commissie, 89,5 % voor de Raad en 95 % voor het Parlement);

5. betreurt het feit dat de toegang tot het advies van de respectieve juridische diensten van

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/nl/decision/nl/158295.
[18] Arrest van het Hof van Justitie van 22 maart 2018, Emilio De Capitani/Europees Parlement, T-540/15, EU:T:2018:167; arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008, Koninkrijk Zweden en Maurizio Turco/Raad van de Europese Unie, Gevoegde zaken C-39/05 P en C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Zaak ingediend op 7 mei 2021, De Capitani/Raad van de Europese Unie, T-163/21.

de instellingen te beperkt is; merkt met belangstelling op dat het Hof heeft benadrukt dat de vraag of een juridisch advies al dan niet gevoelig is, afhangt van de gevoeligheid van de inhoud van het advies zelf, en niet van de gevoeligheid van het met het advies verbonden wetgevingsproces[20];

6. is ingenomen met het documentenregister dat Frontex heeft ingesteld op een specifieke website; merkt echter op dat het register zeer weinig documenten bevat met betrekking tot de kernactiviteit van het agentschap, namelijk de uitvoering van gezamenlijke operaties; benadrukt dat deze informatie noodzakelijk is om inzicht te krijgen in de werkzaamheden van het agentschap; onderschrijft de aanbeveling van de Ombudsman, naar aanleiding van haar initiatiefonderzoek 4/2021/MHZ, dat het agentschap een proactievere benadering van transparantie moet hanteren om te zorgen voor een grotere verantwoordingsplicht voor zijn operaties;

Stand van zaken met betrekking tot de wetgeving

7. herinnert eraan dat het recht van toegang tot documenten na de inwerkingtreding van het VEU en het VWEU van toepassing is op alle instellingen, organen en agentschappen van de EU[21]; merkt op dat, gezien de aangescherpte transparantieverplichtingen die in de Verdragen zijn vastgelegd, een herziening van Verordening (EG) nr. 1049/2001 het huidige niveau van transparantie niet mag verlagen; benadrukt dat de desbetreffende jurisprudentie een cruciale rol speelt bij het aanpassen van de verordening aan de huidige ontwikkelingen[22]; benadrukt dat de relevante jurisprudentie moet worden gecodificeerd, de transparantie verder moet worden versterkt en de verantwoordingsplicht binnen de EU moet worden gewaarborgd;

8. herinnert eraan dat een document als een document van een bepaalde instelling wordt beschouwd als de inhoud ervan betrekking heeft op een aangelegenheid die verband houdt met beleid, activiteiten en besluiten die onder de bevoegdheid van die instelling vallen, en niet vanwege de drager van het document of op grond van het feit dat het geregistreerd is;

Aanbevelingen

9. is ingenomen met het voornemen van de Commissie om de transparantie binnen de EU te vergroten op basis van “standaardtransparantie”; dringt er bij de Commissie op aan geen enkel voorstel tot herziening van Verordening (EG) nr. 1049/2001 in overweging te nemen dat de normen voor transparantie en toegang tot documenten naar beneden zou bijstellen; betreurt het feit dat de onderhandelingen al lange tijd tot stilstand zijn gekomen en dringt er bij de Raad en de Commissie met klem op aan de onderhandelingen met de andere instellingen te hervatten op basis van de voorstellen van de Commissie uit 2008 en 2011; merkt op dat bij elke hervorming belangrijke kwesties moeten worden aangepakt, zoals de reikwijdte van de weigeringsgronden, de

[20] Arrest van 21 april 2021, Laurent Pech/Raad van de Europese Unie, T-252/19, EU:T:2021:203.
[21] Artikel 15, lid 3, VWEU.
[22] Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2017, Europese Commissie/Patrick Breyer, T-213/15, EU:C:2017:563; arrest van het Hof van Justitie van 1 september 2021, Andrea Homoki/Europese Commissie, T-517/19, EU:T:2021:529; en het arrest van het Hof van Justitie van 21 april 2021, Laurent Pech/Raad van de Europese Unie, T-252/19, EU:T:2021:203.

beoordeling van het algemeen belang, transparantie in het wetgevingsproces en bezwaar tegen groepsvrijstellingen; verzoekt de Raad, de Commissie en het Parlement constructief samen te werken met het uiteindelijke doel de EU-burgers een ruimere en betere toegang tot documenten te bieden;

10. benadrukt dat het transparantieregister van het Parlement belangrijk is en dringt aan op de invoering van een verplichting voor alle leden om alle geplande vergaderingen met personen buiten het Parlement openbaar te maken wanneer deze vergaderingen verband houden met een verslag of een resolutie van het Europees Parlement;

11. verzoekt het Statuut, en met name artikel 22, onder c), te herzien om het in overeenstemming te brengen met de normen van de klokkenluidersrichtlijn; herhaalt zijn oproep om een bijzondere commissie in te stellen die mogelijke tekortkomingen in de regels van het Europees Parlement inzake transparantie, integriteit en corruptie in kaart moet brengen en voorstellen voor hervormingen moet doen; herinnert aan zijn vastberadenheid om een enquêtecommissie in te stellen om gevallen van corruptie door en ongepaste handelingen van niet-EU-landen die invloed in het Europees Parlement trachten te kopen, te onderzoeken; herinnert aan zijn standpunt dat de Commissie zo spoedig mogelijk een voorstel tot oprichting van een nieuw ethisch orgaan voor de EU-instellingen moet indienen;

12. is ingenomen met de praktische aanbevelingen van de Ombudsman over het registreren van tekst- en chatberichten die door personeelsleden in hun professionele hoedanigheid worden verzonden of ontvangen[23]; erkent dat werkgerelateerde tekst- en chatberichten “documenten” zijn in de zin van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten, en verzoekt de andere instellingen, organen en instanties van de EU dit ook te erkennen; verzoekt de andere instellingen, organen en instanties van de EU het begrip “document” ruim te interpreteren, wat bijzonder belangrijk is in een informatiemaatschappij en in het licht van nieuwe communicatievormen;

13. dringt erop aan dat de EU-instellingen een beleid van “transparantie door opmaak” voeren en documenten die verband houden met wetgevingsdossiers proactief, binnen een redelijke termijn en op een gebruikersvriendelijke manier publiceren; verzoekt alle EU-instellingen zich volledig te houden aan het arrest van het Hof van Justitie in zaak T-540/15[24] betreffende toegang tot trialoogdocumenten; dringt erop aan dat de Raad zijn regels en procedures inzake wetgevingstransparantie verbetert, met inbegrip van de toegankelijkheid en classificatie van wetgevingsdocumenten;

14. is ingenomen met het voornemen van de Commissie om nieuwe interne richtsnoeren inzake transparantie en toegang tot documenten op te stellen, en verzoekt andere instellingen dit initiatief te volgen; moedigt de Commissie aan ervoor te zorgen dat de richtsnoeren een beleid van “transparantie door opmaak” omvatten en de relevante jurisprudentie en de aanbevelingen van de Ombudsman van de afgelopen jaren weerspiegelen[25];

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.
[24] Arrest van 22 maart 2018, Emilio De Capitani/Europees Parlement, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Zie bijvoorbeeld het besluit van de Europese Ombudsman in zaak 2142/2018/EWM

15. verzoekt de Commissie en de andere EU-instellingen, -agentschappen en -organen proactiever te zijn bij het publiceren van statistieken over de wijze waarop zij verzoeken om toegang tot documenten behandelen, aangezien dergelijke informatie zou helpen bij de beoordeling van de aanpak van de instellingen inzake de toegang tot documenten;

16. herinnert eraan dat een verzoek om toegang tot een document onverwijld moet worden behandeld[26]; stelt met bezorgdheid vast dat de Ombudsman veel klachten van burgers ontvangt over extreme vertragingen bij het verkrijgen van toegang tot opgevraagde documenten; steunt het standpunt van de Ombudsman dat vertraagde toegang daadwerkelijk neerkomt op geweigerde toegang en dat administratieve processen moeten worden gestroomlijnd om ervoor te zorgen dat burgers tijdig toegang krijgen tot documenten; pleit ervoor dat er meer gegevens verzameld worden over de naleving van de termijnen door de instellingen;

17. stelt met bezorgdheid vast dat burgers de weigering van een verzoek om toegang tot documenten momenteel alleen kunnen aanvechten door een gerechtelijke procedure in te leiden tegen de instelling en/of door een klacht in te dienen bij de Ombudsman; verzoekt de instellingen, organen en agentschappen van de EU toegankelijkere procedures vast te stellen voor de behandeling van klachten over weigering om toegang te verlenen; beveelt in dit verband aan onafhankelijke hoge ambtenaren aan te stellen die in staat zijn om beroepen met betrekking tot verzoeken om toegang tot documenten onverwijld te herzien;

°

° °

18. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

(https://www.ombudsman.europa.eu/nl/decision/nl/122313); het arrest van het Hof van Justitie van 14 september 2022, Pollinis France/Europese Commissie, Gevoegde zaken T-371/20 en T-554/20, EU:T:2022:556; en het arrest van het Hof van Justitie van 22 maart 2018, Emilio De Capitani/Europees Parlement, T-540/15, EU:T:2018:167.

[26] Verordening (EG) nr. 1049/2001, artikel 7.