



Zittingsdocument

A8-0420/2018

4.12.2018

VERSLAG

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
(2018/2096(INI))

Commissie constitutionele zaken
Commissie verzoekschriften

Rapporteurs: Jo Leinen, Yana Toom

(Gezamenlijke commissieprocedure – Artikel 55 van het Reglement)

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE.....	9
HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE.....	10

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

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 (2018/2096(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien artikel 15, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de bepalingen daarvan inzake de toegang tot documenten van de instellingen van de Unie,
- gezien artikel 228 van het VWEU,
- gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name artikel 11,
- gezien artikel 3, lid 7, van het Statuut van de Europese Ombudsman,
- 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 Commissie¹,
- gezien zijn resolutie van 28 april 2016 over de toegang van het publiek tot documenten (artikel 116, lid 7, van het Reglement) voor de periode 2014-2015²,
- gezien zijn resolutie van 16 februari 2017 over de verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon³,
- gezien zijn resolutie van 14 september 2017 over transparantie, verantwoordelijkheid en integriteit in de EU-instellingen⁴,
- gezien zijn resolutie van 30 mei 2018 over de interpretatie en tenuitvoerlegging van het interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven"⁵,
- gezien de artikelen 2.6 en 2.7 van de bijdrage van de LIX COSAC, die zijn aangenomen op haar plenaire vergadering in Sofia van 17 tot 19 juni 2018,
- gezien het speciaal verslag van de Europese Ombudsman aan het Europees Parlement naar aanleiding van het strategisch onderzoek OI/2/2017/TE over de transparantie van het wetgevingsproces van de Raad,
- gezien artikel 52 van zijn Reglement,
- gezien de gezamenlijke beraadslagingen van de Commissie constitutionele zaken en de

¹ PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43.

² PB C 66 van 21.2.2018, blz. 23.

³ PB C 252 van 18.7.2018, blz. 215.

⁴ PB C 337 van 20.9.2018, blz. 120.

⁵ Aangenomen teksten, P8_TA(2018)0225.

Commissie verzoekschriften overeenkomstig artikel 55 van het Reglement,

- gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de Commissie verzoekschriften (A8-0420/2018),
 - A. overwegende dat de Ombudsman op grond van artikel 228 VWEU en artikel 3 van het Statuut van de Europese Ombudsman onderzoeken kan instellen waarvoor zij redenen ziet, op basis van een klacht of op eigen initiatief;
 - B. overwegende dat in artikel 1 en artikel 10, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is bepaald dat de besluitvorming op niveau van de Unie op een zo open mogelijke wijze en zo dicht mogelijk bij de burgers plaatsvindt;
 - C. overwegende dat het Europees Parlement, als instelling die de burgers rechtstreeks vertegenwoordigt, en de Raad van de Europese Unie, die de lidstaten vertegenwoordigt, de twee componenten van de Europese wetgevende macht zijn en dat beide instellingen de oorsprong vormen van de legitimiteit van de Europese Unie;
 - D. overwegende dat het Europees Parlement in zijn wetgevingsprocedure met een hoge mate van transparantie werkt, met inbegrip van de commissiefase, waardoor burgers, de media en belanghebbenden duidelijk verschillende standpunten binnen het Parlement en de oorsprong van specifieke voorstellen kunnen vaststellen alsook de vaststelling van definitieve besluiten kunnen volgen;
 - E. overwegende dat de Raad overeenkomstig artikel 16, lid 8, VEU in openbare zitting over een ontwerp van wetgevingshandeling moet beraadslagen en stemmen;
 - F. overwegende dat de Raad het merendeel van de besluiten die met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen, op basis van consensus en zonder formele stemming neemt;
 - G. overwegende dat de Ombudsman een onderzoek heeft ingesteld naar de transparantie van de wetgevingsbesprekingen in de voorbereidende instanties van de Raad en daarbij op 10 maart 2017 14 vragen aan de Raad heeft gesteld en een openbare raadpleging heeft gestart;
 - H. overwegende dat de Ombudsman na het onderzoek heeft vastgesteld dat het gebrek aan transparantie bij de Raad inzake de toegang van het publiek tot zijn wetgevingsdocumenten en de huidige praktijken van de Raad met betrekking tot de transparantie van zijn besluitvormingsproces – in het bijzonder tijdens de voorbereidende fase in het Coreper en op het niveau van de werkgroepen – neerkomen op wanbeheer;
 - I. overwegende dat de Ombudsman op 9 februari 2018 aan de Raad zes voorstellen voor verbeteringen en drie specifieke aanbevelingen met betrekking tot de transparantie van zijn voorbereidende instanties heeft gedaan en de Raad om een antwoord heeft verzocht;
 - J. overwegende dat de Raad niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn van drie maanden heeft gereageerd op de aanbevelingen die in het verslag van de Ombudsman zijn opgenomen en dat de Ombudsman, gezien het belang van transparantie van de

wetgeving, heeft besloten de Raad geen verlengingen na deze termijn te gunnen en het verslag heeft ingediend bij het Parlement;

1. maakt zich ernstig zorgen over de vaak gehoorde kritiek op de Europese Unie dat deze onvoldoende democratisch zou zijn; merkt dan ook op dat het schadelijk is voor het ambitieuze project van de Europese integratie wanneer een van de drie belangrijkste instellingen besluiten neemt zonder de transparantie die van een democratische instelling wordt verwacht in acht te nemen;
2. is er stellig van overtuigd dat volledig democratische en in hoge mate transparante besluitvorming op Europees niveau onontbeerlijk is om het vertrouwen van de burgers in het Europees project en de EU-instellingen te vergroten, vooral in de aanloop naar de Europese verkiezingen in mei 2019, en is derhalve vastberaden de democratische verantwoordingsplicht van alle EU-instellingen te versterken;
3. deelt de visie van de Ombudsman dat het een wettelijke verplichting krachtens de Verdragen en een basisvereiste voor een moderne democratie is te waarborgen dat burgers het wetgevingsproces begrijpen, in detail kunnen volgen en eraan kunnen deelnemen;
4. benadrukt dat een hoge mate van transparantie in het wetgevingsproces essentieel is opdat burgers, media en belanghebbenden hun verkozen vertegenwoordigers en regeringen verantwoording kunnen laten afleggen;
5. is van mening dat een hoge mate van transparantie als waarborg tegen de verbreiding van speculatie, fake news en samenzweringstheorieën fungeert omdat ze voorziet in een feitelijke basis op grond waarvan dergelijke beweringen in het openbaar kunnen worden weerlegd;
6. herinnert eraan dat de Ombudsman heeft bevestigd dat het Europees Parlement de belangen van de Europese burgers op een open en transparante wijze vertegenwoordigt, en neemt kennis van de vooruitgang die de Commissie heeft geboekt bij het verbeteren van haar transparantienormen; betreurt dat de Raad nog geen vergelijkbare normen hanteert;
7. wijst erop dat de werkzaamheden van de voorbereidende instanties van de Raad, d.i. de comités van permanente vertegenwoordigers (Coreper I + II) en meer dan 150 werkgroepen, integraal deel uitmaken van de besluitvormingsprocedure van de Raad;
8. betreurt het dat vergaderingen van de voorbereidende instanties van de Raad en het merendeel van de debatten binnen de Raad achter gesloten deuren plaatsvinden, in tegenstelling tot de commissievergaderingen in het Parlement; is van mening dat burgers, media en belanghebbenden op passende wijze toegang moeten krijgen tot de vergaderingen van de Raad en zijn voorbereidende instanties, onder meer door middel van livestreaming en webstreaming, en dat de notulen van deze vergaderingen openbaar gemaakt moeten worden, zodat het wetgevingsproces in beide instanties van de Europese wetgevende macht in hoge mate transparant verloopt; benadrukt dat de medewetgevers overeenkomstig het beginsel van democratische legitimiteit aan het publiek verantwoording voor hun optreden verschuldigd zijn;

9. betreurt het dat de Raad de meeste documenten met betrekking tot wetgevingsdossiers niet proactief openbaar maakt, zodat de burgers niet te weten komen welke documenten er eigenlijk bestaan en zij beperkt worden in de uitoefening van hun recht om toegang tot documenten te vragen; betreurt het dat de beschikbare informatie over wetgevingsdocumenten door de Raad in een onvolledig en niet-gebruiksvriendelijk register wordt gepresenteerd; verzoekt de Raad alle documenten met betrekking tot wetgevingsdossiers in zijn openbaar register op te nemen, ongeacht hun formaat en rubricering; neemt in dit verband ter kennis dat de Commissie, het Parlement en de Raad zich inzetten voor de oprichting van een gemeenschappelijke databank voor wetgevingsdossiers en onderstreept dat de drie instellingen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een spoedige afronding van deze werkzaamheden;
10. is van mening dat de praktijk van de Raad om de in zijn voorbereidende instanties verspreide documenten betreffende wetgevingsdossiers systematisch als "LIMITÉ" te classificeren een schending van de rechtspraak¹ van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) inhoudt en van de wettelijke vereiste dat wetgevingsdocumenten zo toegankelijk mogelijk voor het publiek moeten zijn; verzoekt de Raad volledig uitvoering te geven aan de uitspraken van het HvJ en de nog bestaande tegenstrijdigheden en uiteenlopende praktijken af te schaffen; herinnert eraan dat er geen solide rechtsgrondslag bestaat voor de aanduiding "LIMITÉ" en is van mening dat herziening van de interne richtsnoeren van de Raad noodzakelijk is om te garanderen dat documenten uitsluitend in naar behoren gemotiveerde gevallen die in overeenstemming zijn met de rechtspraak van het HvJ als "LIMITÉ" aangeduid kunnen worden;
11. betreurt het dat Coreper, na de uitspraak van het HvJ in de zaak Access Info van 2013, besloot dat degene die het document opstelt als vuistregel "waar passend" in documenten betreffende lopende wetgevingsprocedures de namen van de lidstaten moet vastleggen; acht het onaanvaardbaar dat de door de individuele lidstaten in de voorbereidende instanties van de Raad ingenomen standpunten noch gepubliceerd noch systematisch vastgelegd worden, waardoor burgers, media en belanghebbenden het gedrag van hun gekozen regeringen niet doeltreffend kunnen nagaan;
12. wijst erop dat dit gebrek aan informatie ook afbreuk doet aan de mogelijkheid van nationale parlementen om de acties van de nationale regeringen in de Raad te controleren, en daarmee aan de essentiële functie van nationale parlementen binnen het wetgevingsproces van de EU, en het leden van nationale regeringen mogelijk maakt in de nationale sfeer afstand te nemen van beslissingen op Europees niveau die zij zelf hebben genomen en vorm gegeven; meent dat deze praktijk indruist tegen de geest van de Verdragen en acht het onverantwoord van leden van nationale regeringen om het vertrouwen in de Europese Unie te ondermijnen door "Brussel de schuld te geven" voor besluiten waarbij zij zelf betrokken waren; stelt dat een systematische vastlegging van de standpunten van de lidstaten in de voorbereidende instanties van de Raad zou werken als een positieve ontmoediging van deze praktijk, die onmiddellijk een halt moet worden toegevoerd; merkt op dat deze praktijk politici in de kaart speelt die de

¹ Zie voor het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang van het publiek: Gevoegde zaken C-39/05 P en C-52/05 P, Zweden en Turco/Raad [2008], ECLI:EU:C:2008:374, punt 34; Zaak C-280/11 P, Raad/Access Info Europe [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punt 27; en Zaak T-540/15, De Capitani/Parlement [2018] ECLI:EU:C:2018:167, punt 80.

legitimiteit van de EU in de ogen van het publiek in twijfel willen trekken;

13. acht het strijdig met democratische beginselen dat het gebrek aan transparantie in de Raad bij interinstitutionele onderhandelingen tussen de medewetgevers leidt tot onevenwichtigheid met betrekking tot de beschikbare informatie en zo tot een structureel voordeel van de Raad ten opzichte van het Europees Parlement; herhaalt zijn verzoek om de verbetering van de uitwisseling van documenten en informatie tussen het Parlement en de Raad en om het verlenen van toegang aan vertegenwoordigers van het Parlement als waarnemers bij vergaderingen van de Raad en zijn instanties, in het bijzonder in het geval van wetgeving, op dezelfde manier als het Parlement de Raad toegang verleent om zijn vergaderingen bij te wonen;
14. herinnert eraan dat de aanbevelingen naar aanleiding van het strategisch onderzoek van de Ombudsman naar de transparantie van de trialogen niet zijn gevolgd, hetgeen voornamelijk te wijten is aan de onwilligheid van de Raad; is van mening dat voor trialogen een hoge mate van transparantie moet gelden, aangezien zij een gangbare praktijk zijn bij het zoeken naar overeenstemming over wetgevingsdossiers; meent dat dit de proactieve openbaarmaking van relevante documenten moet omvatten, alsook de vaststelling van een interinstitutionele kalender en een algemene regel op grond waarvan onderhandelingen uitsluitend geopend kunnen worden na vaststelling van openbare mandaten in overeenstemming met de beginselen van openbaarheid en transparantie in het wetgevingsproces van de EU;
15. verlangt dat de Raad als één van de twee componenten van de Europese wetgevende macht zijn werkmethode op één lijn brengt met de normen van de parlementaire en participatieve democratie, zoals op grond van de Verdragen vereist is, in plaats van op te treden als een diplomatiek forum, een functie waarvoor de Raad niet bedoeld is;
16. is van mening dat de regeringen van de lidstaten de burgers het recht op informatie onzeggen en dat ze de transparantienormen en passende democratische controle omzeilen door economische en financiële besluiten met verstrekkende gevolgen voor te bereiden of vooraf af te spreken in informele bijeenkomsten zoals de Eurogroep en de Eurotop; dringt erop aan dat de EU-wetgeving inzake transparantie en toegang tot documenten onmiddellijk van toepassing wordt op informele organen en voorbereidende instanties in de Raad, in het bijzonder op de Eurogroep, de Eurogroepwerkgroep, het Comité financiële diensten en het Economisch en Financieel Comité; pleit ervoor om de Eurogroep bij de volgende herziening van de Verdragen volledig te formaliseren teneinde een passende openbaarheid en parlementaire controle te garanderen;
17. herhaalt zijn oproep om de Raad te transformeren tot een echte wetgevende kamer, zodat daadwerkelijk een wetgevend tweekamerstelsel van Raad en het Parlement ontstaat, waarbij de Commissie fungeert als uitvoerende macht; stelt voor om de momenteel actieve gespecialiseerde Raadsformaties met wetgevingsfunctie naar analogie van de werking van de commissies van het Europees Parlement te laten fungeren als voorbereidende organen voor één enkele wetgevende Raad waar alle definitieve wetgevingsbesluiten worden genomen, waarbij de vergaderingen van zowel de voorbereidende organen als de Raad in zijn geheel openbaar zijn;
18. beschouwt stemming in het openbaar als een fundamenteel kenmerk van democratische

besluitvorming; dringt er bij de Raad op aan gebruik te maken van de mogelijkheid van stemming met gekwalificeerde meerderheid en, waar mogelijk, af te zien van het nemen van besluiten bij consensus en daarmee zonder formele stemming in het openbaar;

19. staat volledig achter de aanbevelingen van de Europese Ombudsman aan de Raad en dringt er bij de Raad op aan om – ten minste – alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de aanbevelingen van de Ombudsman zo snel mogelijk uit te voeren, met name:
 - a) de identiteit van lidstaten, wanneer deze in voorbereidende instanties van de Raad hun standpunt uitspreken, op systematische wijze vast te leggen;
 - b) duidelijke en openbaar beschikbare criteria op te stellen voor het als "LIMITÉ" aanduiden van documenten, in overeenstemming met EU-wetgeving;
 - c) de "LIMITÉ"-status van documenten in een vroeg stadium op systematische wijze te beoordelen voordat een wet definitief wordt aangenomen, en ook voorafgaand aan informele onderhandelingen in driehoeksoverleg, op welk punt de Raad een initieel standpunt over het voorstel heeft ingenomen;
20. is van mening dat verwijzingen naar het beroepsgeheim niet mogen worden gebruikt om stelselmatig te verhinderen dat documenten in een register worden opgenomen en openbaar worden gemaakt;
21. neemt kennis van de door het Oostenrijks voorzitterschap in de gezamenlijke vergadering van de Commissie constitutionele zaken en de Commissie verzoekschriften afgelegde verklaring over het informeren van het Europees Parlement over de voortgang van het lopende beraad binnen de Raad inzake verbetering van zijn regels en procedures voor transparantie in het wetgevingsproces, en over de bereidheid om op het juiste niveau met het Parlement te beraadslagen over onderwerpen die interinstitutionele coördinatie vereisen en betreurt het dat het Europees Parlement tot dusver nog geen informatie daaromtrent heeft ontvangen;
22. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Europese Ombudsman, de Europese Raad, de Commissie en de parlementen en regeringen van de lidstaten.

**INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING
IN DE BEVOEGDE COMMISSIE**

Datum goedkeuring	22.11.2018
Uitslag eindstemming	+: 31 -: 0 0: 3
Bij de eindstemming aanwezige leden	Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Soledad Cabezón Ruiz, Alberto Cirio, Richard Corbett, Eleonora Evi, Danuta Maria Hübner, Peter Jahr, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton-Darling, Jo Leinen, Svetoslav Hristov Malinov, Notis Marias, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Paulo Rangel, György Schöpflin, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras, Yana Toom, Cecilia Wikström
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers	Martina Anderson, Max Andersson, Enrique Guerrero Salom, György Hölvényi, Carlos Iturgaiz, Kostadinka Kuneva, Anne-Marie Mineur, József Nagy, Julia Pitera, Ángela Vallina
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 200, lid 2)	Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Csaba Sógor

HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE

31	+
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Yana Toom, Cecilia Wikström
ECR	Notis Marias
EFDD	Eleonora Evi
GUE/NGL	Kostadinka Kuneva, Ángela Vallina
PPE	Alberto Cirio, György Hölvényi, Danuta Maria Hübner, Carlos Iturgaiz, Peter Jahr, Teresa Jiménez Becerril Barrio, Svetoslav Hristov Malinov, József Nagy, Julia Pitera, Paulo Rangel, György Schöpflin, Csaba Sógor
S&D	Soledad Cabezón Ruiz, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton Darling, Jo Leinen
VERTS/ALE	Max Andersson, Margrete Auken, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Josep Maria Terricabras

0	-

3	0
GUE/NGL	Martina Anderson, Anne Marie Mineur, Barbara Spinelli

Verklaring van de gebruikte tekens:

+ : voor

- : tegen

0 : onthouding