

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen
In het internationaal vreemdelingen-,
Vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
www.commissie-meijers.nl

Aan De heer drs. F.C.G.M. Timmermans
Minister van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Kenmerk CM1313

Betreft Notitie Commissie Meijers over EU- informatievoorziening aan het nationale parlement en de richtsnoeren voor behandeling van interne Raadsdocumenten

Datum Utrecht, 26 juni 2013

Geachte heer Timmermans,

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van het verslag van het algemeen overleg van 12 februari 2013, waarin is gesproken over de informatievoorziening over Europese besluitvorming.¹ Het gebrek aan informatievoorziening aan nationale parlementen en de steeds verdergaande geheimhouding van Raadsdocumenten is steeds een voorname zorg geweest van de Commissie Meijers.² De Commissie is dan ook verheugd met uw toezegging het nationale parlement toegang te verschaffen tot *Limite*-documenten alsmede tot de lijst van alle Raadsdocumenten in alle categorieën van vertrouwelijkheid via de database van de Raad.

De Commissie Meijers blijft niettemin van oordeel dat de door de Raad opgestelde richtsnoeren voor behandeling van interne Raadsdocumenten ongeoorloofde beperkingen stellen aan de openbaarheid van de werkdocumenten van de Raad (met de aanduiding *Limite*).³ Deze documenten hebben vaak betrekking op de onderhandelingen over Europese wetsvoorstellen. Burgers krijgen nu geen (volledige) toegang tot deze documenten en nationale parlementen kunnen er niet in openbaarheid over discussiëren. De Commissie Meijers ondersteunt daarom het verzoek van de vaste Commissie voor Europese zaken om geïnformeerd te worden door de regering over de mogelijkheden om de richtsnoeren te wijzigen of op te zeggen.⁴ De Commissie Meijers grijpt dit verzoek aan om te benadrukken dat de richtsnoeren voor de omgang met Raadsdocumenten i) slechts interne afspraken binnen de Raad betreffen die geen afbreuk doen aan de plicht van de regering om desgevraagd alle inlichtingen aan de Staten-Generaal te verstrekken en ii) in strijd zijn met de Unierechtelijke beginselen en regels inzake openbaarheid.

1. Status *Limite*-documenten en richtsnoeren voor behandeling van interne Raadsdocumenten

Volgens de richtsnoeren voor behandeling van interne Raadsdocumenten moeten de documenten van de Raad die slechts bedoeld zijn voor interne verspreiding de aanduiding "*Limite*" dragen.⁵ Dit heeft als consequentie dat zij niet openbaar worden gemaakt. *Limite*-documenten blijven afgesloten van het publiek, tenzij met succes een verzoek tot openbaarmaking wordt gedaan overeenkomstig Verordening 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten. *Limite*-documenten in het bezit van nationale administraties mogen slechts openbaar worden gemaakt na consultatie van het secretariaat van de Raad of indien het duidelijk is dat het document kan worden vrijgegeven. In de praktijk betekent dit dat de Kamers steeds via de regering om openbaarmaking moeten verzoeken alvorens zij in openbaarheid over deze documenten kunnen debatteren. In het debat met de Kamer heeft u ook

¹ Verslag van een algemeen overleg over informatievoorziening Europese dossiers op 12 februari 2013, TK 2012/13, 22112, nr.1581.

² Zie onder meer de adviezen van de Commissie Meijers van 4 februari 2013 (CM1304) en van 14 december 2011 (CM1117).

³ Richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten, Raadsdoc. 11336/11, 9 juni 2011.

⁴ Geannoteerde agenda Raad Algemene Zaken van 22 april 2013, TK 2012/13, 21501-02, nr.1246.

⁵ Raadsdoc. 11336/11, pt. 4.

aangegeven dat de Staten-Generaal *Limite*- documenten niet aan een openbare beraadslaging kan onderwerpen.

De Commissie Meijers merkt ten eerste op dat de term *Limite* geen rubriceringsniveau betreft in de zin van de beveiligingsvoorschriften van de Raad, maar een verspreidingscode. Er is dus in feite geen sprake van geheime documenten, al worden zij in de praktijk wel zo behandeld. De *Limite* documenten worden niet als vertrouwelijk aangemerkt in de beveiligingsvoorschriften van de Raad noch in de afspraken tussen het Europees Parlement en de Raad over het doorzenden van Raadsdocumenten.⁶

In de tweede plaats zijn de richtsnoeren voor behandeling van interne Raadsdocumenten eenzijdig vastgesteld door de Raad, zonder democratische controle en hebben zij geen status als Unierechtelijk verbindend instrument. De richtsnoeren mogen daarom geen afbreuk doen aan de in het Verdrag van Lissabon en secundaire instrumenten van Unierecht neergelegde bepalingen over openbaarheid en transparantie. Omdat de richtsnoeren zich slechts richten tot de lidstaten in hun hoedanigheid als lid van de Raad, zijn nationale parlementen niet aan deze richtsnoeren gebonden.

2. Strijd richtsnoeren met plicht tot openbaarmaking

De richtsnoeren miskennen het grotere belang dat door het Verdrag van Lissabon wordt gehecht aan de openbaarheid van besluitvorming. Artikel 1 van het EU Verdrag bepaalt dat in de Europese Unie “de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.”

De verplichting voor de Raad om toegang tot documenten te verschaffen is neergelegd in art. 15 van het Werkingsverdrag (VWEU). Art. 15 lid 2 bepaalt dat de Raad bij verordening bepaalt, volgens de gewone wetgevingsprocedure, welke beginselen en beperkingen gelden betreffende het recht op toegang tot documenten. Verordening 1049/2001 regelt uitputtend de toegang tot Raadsdocumenten. Hierin is neergelegd dat de toegang tot een onderhandelings- of ander voorbereidend wetgevingsdocument voor intern gebruik wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.⁷ Deze bepaling veronderstelt aldus, anders dan thans de praktijk is en de richtsnoeren veronderstellen, dat niet voor elk onderhandelingsdocument de toegang kan worden geweigerd. Bovendien veronderstelt die bepaling dat er een hoger belang van openbaarmaking kan zijn. Het uitgangspunt van de richtsnoeren dat alle interne documenten van de Raad de aanduiding *Limite* dienen te hebben is daarmee in strijd.⁸

Het Gerecht van de Europese Unie heeft in de zaak *Access Info Europe t. de Raad van de Europese Unie* bevestigd dat er een zo ruim mogelijke toegang moet zijn van documenten voor het publiek, met name wanneer de Raad optreedt als wetgever:

“De toegang van het publiek tot de volledige inhoud van de documenten van de Raad, daaronder begrepen de identiteit van de indieners van de verschillende voorstellen, is de regel, met name in het kader van een procedure waarin de instellingen optreden als wetgever, en de uitzonderingen moeten strikt worden uitgelegd en toegepast.”⁹

In deze zaak weigerde de Raad om de namen van de lidstaten in een onderhandelingsdocument openbaar te maken, omdat dit de manoeuvreerruimte van de lidstaten om een compromis te vinden over het wetgevingsvoorstel zou beperken, waardoor de Raad minder mogelijkheden zou hebben om tot een akkoord te komen. Het Gerecht verwierp dit argument en overwoog dat het enkele feit dat het standpunt van onderhandelende lidstaten bekend wordt, geen ernstige ondermijning inhoudt van het besluitvormingsproces van de Raad in de zin van de uitzondering van artikel 4, lid 3 van verordening 1049/2001.

De Raad heeft op 31 mei 2012 hogere voorziening ingesteld tegen dat arrest van het Gerecht. In een recent verschenen conclusie heeft de Advocaat-Generaal Cruz Villalón het Hof geadviseerd de nietigverklaring van het besluit van de Raad in stand te houden.¹⁰ Ook de AG benadrukt dat “de logica van discretie en zelfs geheimhouding, die te rechtvaardigen zijn in de betrekkingen tussen soevereine overheden, niet past binnen de Unie, die wat dit betreft bovenal en in toenemende mate, een gemeenschap wil zijn die is gegrondvest op de beginselen van de rechtsstaat en democratie.”¹¹

⁶ Zie Raadsbesluit 2011/292/EU en het Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad over het doorzenden aan en verwerken door het Europees Parlement van gerubriceerde informatie waarover de Raad beschikt met betrekking tot aangelegenheden die niet vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, 13 september 2012.

⁷ Art. 4 lid 3 Verordening 1049/2001.

⁸ Raadsdoc. 11336/11, punt 4.

⁹ HvJEU 22 maart 2011, *Access Info Europe t. Raad van de Europese Unie*, Zaak T-233/09, para. 69.

¹⁰ Conclusie Advocaat-Generaal P. Cruz Villalón, 16 mei 2013, Zaak C-280/11 P.

¹¹ Idem, pt. 69.

De AG overweegt dat kennis van de identiteit van de lidstaten die de verschillende voorstellen hebben verdedigd, een minimale en onontbeerlijke factor is voor politieke verantwoording. De toegang tot die informatie is volgens de AG rechtstreeks in het belang van de verwezenlijking van het ultieme doel dat door de wetgevingsprocedure wordt gediend, namelijk de democratische legitimatie van de uit dat proces voortvloeiende regels. Het argument dat openbaarmaking het besluitvormingsproces kan bemoeilijken kan daarom niet doorslaggevend zijn:

“Hoe ongemakkelijk transparantie bij de uitoefening van wetgevende taken ook moge zijn, niemand heeft ooit beweerd dat de democratie het wetgeven “gemakkelijker” zou maken, wanneer onder gemakkelijk wordt verstaan “onttrokken aan de democratische controle door de burgers.”¹²

Bovenstaande overwegingen maken duidelijk dat de in de richtsnoeren aangevoerde reden voor niet-openbaarmaking van interne Raadsdocumenten – *“the untimely public disclosure of such documents could adversely affect the Council’s decision-making process”¹³* – een onvoldoende rechtvaardiging voor geheimhouding is.

3. Aanbevelingen

Naar het oordeel van de Commissie Meijers is de thans bestaande praktijk waaronder alle interne Raadsdocumenten als *Limite* worden bestempeld met als automatische consequentie dat openbaarmaking onmogelijk wordt, in strijd met Verordening 1049/2001, de uitspraak van het Gerecht van de Europese Unie in zaak T-233/09, de conclusie van de Advocaat-Generaal in zaak C-280/11 P en het belang van transparantie en democratische controle zoals neergelegd in het Verdrag van Lissabon. De richtsnoeren doen afbreuk aan het democratische gehalte van de Europese Unie en brengen het risico met zich de afstand tussen de burger en de Europese Unie te vergroten.

De Commissie Meijers is van opvatting dat de huidige systematiek van omgang met interne Raadsdocumenten – niet openbaar, totdat een persoon met succes om openbaarheid verzoekt middels de procedure van Verordening 1049/2001 – zou moeten worden omgedraaid: openbaar, tenzij wordt vastgesteld dat één van de uitzonderingen van art. 4 Verordening 1049/2001 van toepassing is.

De Commissie Meijers deelt evenwel uw inschatting dat het niet eenvoudig zal zijn om binnen de Raad tot overeenstemming te komen over aanpassing van de richtsnoeren inzake de omgang met Raadsdocumenten. Hierdoor dreigt de hoogst onbevredigende situatie te ontstaan dat nationale parlementen worden gegijzeld door eenzijdige regels van de Raad die op zeer gespannen voet staan met hogere bepalingen van Unierecht. De Commissie Meijers adviseert daarom om niet slechts binnen de geëigende EU-fora de richtsnoeren ter discussie te stellen, maar ook om, zolang de richtsnoeren in huidige vorm blijven bestaan, in de verhouding met de Staten-Generaal het grondwettelijke inlichtingenrecht te laten prevaleren. Dat betekent niet slechts dat Kamerleden toegang tot de *Limite*-documenten moeten hebben, maar ook dat daar in openbaarheid over kan worden gedebatteerd. Deze werkwijze kan rechtvaardiging vinden in art. 5 van Verordening 1049/2001, waarin immers staat dat documenten van Europese instellingen die in het bezit zijn van de lidstaten, kunnen worden vrijgegeven indien duidelijk is dat dit zich niet verzet tegen het doel van de verordening.

De Commissie Meijers hoopt dat u deze overwegingen kunt meenemen in de discussie op Raadsniveau en in de Eerste en Tweede Kamer. Een afschrift van deze brief doen wij toekomen aan de Commissies voor Europese Zaken van beide Kamers.

Tot nadere toelichting zijn wij steeds bereid.

Met vriendelijke groeten,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

¹² Idem, pt. 67.

¹³ Raadsdoc. 11336/11, pt. 1.