

COMMISSIE MEIJERS

PERMANENTE COMMISSIE VAN DESKUNDIGEN IN
INTERNATIONAAL VREEMDELINGEN-, VLUCHTELINGEN-
EN STRAFRECHT



aan De Voorzitters van de Eerste Kamer en
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

datum 16 april 2014

kenmerk CM1404

betreft **Reactie op de kabinetsappreciatie van *Access Info Europe t. de Raad***

Geachte voorzitters,

De commissie Meijers heeft kennisgenomen van de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 11 april 2014 inzake de kabinetsappreciatie van de uitspraken van het Gerecht en het Hof van Justitie in *Access Info Europe t. de Raad*. De commissie Meijers wenst hierover de volgende opmerkingen te maken.

De Minister schrijft op pagina 2 van zijn brief dat de uitspraken op ambtelijk niveau binnen de Raad besproken zijn. De Minister merkt daarover op: *“De vraag hoe om te gaan met het weergeven van namen van lidstaten in toekomstige documenten werd tijdens deze bespreking niet eenduidig beantwoord.”* De uitspraak in *Access Info* is hier echter heel helder in:

“Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de toegang van het publiek tot de volledige inhoud van de documenten van de Raad, daaronder begrepen in casu de identiteit van de indieners van de verschillende voorstellen, de regel is, met name in het kader van een procedure waarin de instellingen optreden als wetgever, en dat de uitzonderingen strikt moeten worden uitgelegd en toegepast” (Gerecht, rechtsoverweging 69)

Zoals de Minister in zijn brief al zelf schrijft, bevestigt het Hof van Justitie in zijn arrest van 17 oktober 2013 bovenstaande uitleg van het Gerecht, die er kort gezegd op neer komt dat openbaarheid de regel is en geheimhouding de uitzondering. Het Hof herhaalt in dat arrest zijn eerdere uitspraken dat juist als de Raad als wetgever optreedt openbaarheid voorop dient te staan, omdat in een democratie de burgers moeten kunnen beschikken over alle informatie waarop wetgevingshandelingen zijn gebaseerd, zie punt 33-40 van dat arrest:

“Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat deze overwegingen uiteraard bij uitstek relevant zijn wanneer de Raad optreedt als wetgever, zoals volgt uit punt 6 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 waar is gepreciseerd dat juist in dat geval ruimere toegang tot documenten moet worden verleend. De transparantie op dit gebied draagt bij tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. Dat de burgers kennis van de grondslagen van wetgevingshandelingen kunnen nemen, vormt immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten (arrest Zweden en Turco/Raad, reeds aangehaald, punt 46).” (Hof, rechtsoverweging 33)

De suggestie in de brief van de Minister dat in de toekomst mogelijk in het geheel geen namen van lidstaten in Raadsdocumenten worden opgenomen, omdat ze niet meer worden genotuleerd, is gezien de eis van transparantie van het wetgevingsproces in een democratie heel

Commissie Meijers
permanente commissie van
deskundigen in internationaal
vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Postadres
Postbus 201
3500 AE Utrecht

Bezoekadres
Kanaalweg 86
3533 HG Utrecht

T 030 297 4328
F 030 296 0050

W www.commissie-meijers.nl

E I.middelkoop@commissie-meijers.nl

zorgwekkend.¹

De commissie Meijers vraagt zich daarnaast af of de laatste alinea onder *Tenuitvoerlegging hofuitspraak* betekent dat de namen van de betrokken lidstaat thans alleen bekend worden gemaakt als een individu of organisatie een expliciet verzoek om toegang tot een bepaald document met de namen van de lidstaten indient. Zo ja, hoe is een dergelijk praktijk dan te rijmen met de uitspraak in *Access Info* waarin is uitgemaakt dat Raadsdocumenten inzake EU wetgeving in beginsel vrijelijk voor het publiek toegankelijk moeten zijn, tenzij de Raad zich gemotiveerd kan beroepen op een uitzondering?

De Minister schrijft voorts dat:

“Bovengenoemde bijlage II van het Reglement van Orde van Raad betreft de specifieke bepalingen betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad. Deze bepalingen dienen in de Nederlandse lezing nog in lijn te worden gebracht met de Hofuitspraak. Het gaat daarbij om een feitelijke aanpassing op basis van de uitspraak en de keuze die zal worden gemaakt aangaande het al dan niet vermelden van individuele standpunten van delegaties in toekomstige documenten. Ook bij die besluitvorming zal Nederland zich inzetten voor een zo groot mogelijke transparantie.”

Artikel 11 lid 5 van bijlage II van raadsbesluit 2009/937/EU (het Reglement van Orde van de Raad) noemt de wetgevende documenten die ‘automatisch’ openbaar worden gemaakt. In strijd met de uitspraken in *Access info*, is op dit moment het gros van de wetgevingsdocumenten daarvan uitgesloten. De commissie Meijers onderschrijft de stelling van de Minister dat de uitspraken in *Access info* nopen tot aanpassing van artikel 11, in die zin dat documenten betreffende lopende wetgeving, inclusief de standpunten van individuele lidstaten in deze bepaling dienen te worden opgenomen.

Limite-documenten

Met betrekking tot de mogelijkheid om aan de Kamer ter beschikking gestelde *limite*-documenten met anderen te delen, geeft de Minister te kennen dat *“De Hofuitspraak Access Info Europe als zodanig geen aanleiding [geeft] tot het aanpassen van deze richtsnoeren.”* De Commissie Meijers vraagt zich af waarom de Minister vindt dat de richtsnoeren onaangepast kunnen blijven. De richtsnoeren schrijven immers voor dat de *limite*-documenten onder de geheimhoudingsplicht vallen, terwijl dit vaak wetgevingsdocumenten zijn. Hiervan is in *Access info* uitgemaakt dat deze in beginsel vrijelijk voor het publiek toegankelijk moeten zijn, tenzij de Raad zich gemotiveerd kan beroepen op een uitzondering.

De commissie Meijers vraagt zich voorts af hoe na het arrest *Access Info* de door het Hof vastgestelde – in beginsel – vrije toegang tot de Raadsdocumenten over wetgeving voor geïnteresseerde burgers of organisaties in de praktijk zal worden vormgegeven. Veronderstelt het arrest niet juist dat het publiek via het register van de Raadsdocumenten direct toegang heeft tot de volledige tekst van alle Raadsdocumenten inzake wetgeving, tenzij de Raad ten aanzien van een bepaald document heeft vastgesteld dat er van een uitzonderingsgeval sprake is?

Op pagina 3 schrijft de Minister dat Kamerleden thans inzage hebben in en in het openbaar over Raadsdocumenten mogen spreken, maar daaruit niet letterlijk mogen citeren. Hoe is een effectieve controle door de Kamers op concrete teksten en (wijzigings)voorstellen van Europese wetgeving, waarover door Nederlandse ministers of ambtenaren in Brussel wordt onderhandeld, mogelijk als Kamerleden daarover in de Kamer geen concrete teksten mogen

¹ De optie om naar aanleiding van *Access Info* niet langer de identiteit van lidstaten te notuleren wordt thans overwogen, zie het voorstel van het Raadssecretariaat in Raadsdocument 17177/13 van 29 november 2013: “In view of the impact on Member States' negotiating flexibility, to cease recording the identities of individual Member States in such documents.”

noemen? De commissie Meijers wijst er op dat de in het geding zijnde documenten geen betrekking hebben op, bijvoorbeeld, de controle op het functioneren van veiligheidsdiensten, maar op het vaststellen van voor Nederland en vaak ook voor Nederlandse burgers bindende Europese wetgeving. In een democratische samenleving moet over het politieke besluitvormingsproces daaromtrent een open debat mogelijk zijn. Hoe verhoudt deze uitholling van parlementaire controle zich met artikel 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, luidende: "Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen"?

In dezelfde alinea staat dat Kamerleden genoemde Raadsdocumenten zelf niet mogen publiceren of anderszins "aan het bredere publiek" bekend stellen. In afwachting van de aanpassingen van de Richtsnoeren en het Reglement van Orde van de Raad aan de uitspraken in *Access Info* – waar de Minister van toe heeft gezegd zich hier voor in te zetten – stelt de commissie Meijers voor om de term 'breder publiek' nauw te definiëren. Het parlement zou zich in de duiding van onderhandelingen namelijk moeten kunnen laten adviseren door deskundigen over de betreffende materie. De griffie en fractiemedewerkers spelen hier een belangrijke rol in, maar ook onafhankelijke maatschappelijke organisaties en wetenschappers. De commissie Meijers is daarom van oordeel dat *limite* wetgevende documenten door de Kamer – zolang de richtsnoeren nog niet voldoen aan de *Access Info* uitspraak, gedeeld moet kunnen worden met zowel de eigen staf als externe partijen die het parlement kunnen voeden in hun standpuntbepaling. Het 'bredere publiek' kan dan volgen op het moment dat de Raad de Hofuitspraak implementeert.

Concrete maatregelen

De commissie Meijers is van mening dat om informatieverschaffing vanaf het begin tot het eind van het Europese besluitvormingsproces te garanderen een wettelijke regeling aanbeveling verdient. Als voorbeeld hiertoe kan dienen de in juli 2013 in Duitsland in werking getreden "*Gezetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)*".² In deze wet is onder andere vastgelegd dat de regering het nationale parlement vanaf het vroegst mogelijke moment en doorlopend informeert over Europese voorstellen en tussentijdse ontwikkelingen.

De Minister geeft aan dat lang niet alle lidstaten eenzelfde traditie van openheid kennen en dat de politieke krachtsverhoudingen in de Raad meer transparantie mogelijk blokkeren. De Commissie Meijers is van opvatting dat de Nederlandse regering geen situatie zou mogen accepteren waarin gerechtelijke uitspraken onvoldoende worden tenuitvoergelegd vanwege een gebrek aan politieke steun. Indien de regering tot het oordeel komt dat de relevante regelgeving (waaronder het Reglement van Orde van Raad en de richtsnoeren voor de omgang met Raadsdocumenten) niet of onvoldoende worden aangepast, is een logische volgende stap het instellen van een beroep tot nietigverklaring tegen de Raad (art. 263 VWEU). Ook in 1994 stelde Nederland, uit onvrede over de gebrekkige toegang tot wetgevingsdocumenten, een dergelijk beroep in tegen de Raad.³

Hoogachtend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

² Voor een Engelstalige versie, zie:

http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a21/legalbasis/euzbbg.html. Zie tevens CM1319 Brief van de Commissie Meijers van 19 november 2013 inzake Reactie oproep rol Tweede Kamer in EU besluitvorming.

³ HvJ EG 30 april 1996, Zaak C-58/94 (Nederland/Raad).