



2018/2096(INI)

11.9.2018

ONTWERPVERSLAG

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

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 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 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,
- gezien artikel 15, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de bepalingen daarvan inzake de toegang tot documenten van de instellingen van de Unie,
- gezien artikel 228 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
- gezien artikel 3, lid 7, van het Statuut van de Europese Ombudsman,
- gezien zijn resolutie van 28 april 2016 over de toegang van het publiek tot documenten (artikel 116, lid 7) voor de periode 2014-2015¹,
- 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 Lissabon²,
- gezien zijn resolutie van 14 september 2017 over transparantie, verantwoordelijkheid en integriteit in de EU-instellingen³,
- Resolutie van het Europees Parlement van 30 mei 2018 over de interpretatie en tenuitvoerlegging van het interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven" (2016/2018(INI))⁴,
- gezien artikel 52 van zijn Reglement,
- gezien de gezamenlijke vergaderingen van de Commissie constitutionele zaken en de Commissie verzoekschriften overeenkomstig artikel 55 van het Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de Commissie verzoekschriften (A8-0000/2018),

¹ Aangenomen teksten, P8_TA(2016)0202.

² Aangenomen teksten, P8_TA(2017)0049.

³ Aangenomen teksten, P8_TA(2017)0358.

⁴ Aangenomen teksten, P8_TA(2018)0225.

- A. overwegende dat de Ombudsman op grond van artikel 228 VWEU 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, 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 alle stadia van de 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 processen die tot compromissen en de vaststelling van definitieve besluiten leiden, kunnen volgen;
- E. overwegende dat de Raad overeenkomstig artikel 16, lid 8, VEU in openbare zitting over een ontwerp van wetgevingshandeling beraadslaagt en stemt;
- 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 de huidige praktijken van de Raad met betrekking tot de transparantie van zijn besluitvormingsproces wanbeheer inhouden;
- 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 en dat de Ombudsman, gezien het belang van transparantie van de wetgeving, heeft besloten de Raad geen verlengingen na deze termijn te gunnen;
 - 1. is er stellig van overtuigd dat democratische en 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 Europese democratie te verdedigen en uit te breiden;
 - 2. deelt de visie van de Ombudsman dat het een wettelijke verplichting krachtens de

Verdragen is te waarborgen dat burgers de voortgang van het wetgevingsproces kunnen volgen;

3. benadrukt dat transparantie in alle stadia van het wetgevingsproces essentieel is opdat burgers, media en belanghebbenden hun verkozen vertegenwoordigers en regeringen verantwoording kunnen laten afleggen;
4. is van mening dat een hoge mate van transparantie als waarborg tegen het ontstaan van speculatie, fake news en samenzweringstheorieën fungeert;
5. herinnert eraan dat het Europees Parlement de belangen van de Europese burgers op een volledig open en transparante wijze vertegenwoordigt en is tevreden over de aanzienlijke vooruitgang die de Commissie heeft geboekt bij het verbeteren van haar transparantienormen, onder meer bij het voeren van internationale onderhandelingen en haar interacties met belangenvertegenwoordigers; wijst erop dat de Raad nog geen vergelijkbare transparantienormen volgt;
6. 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;
7. 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 Europees Parlement; stelt voor dat burgers, media en belanghebbenden op passende wijze toegang krijgen tot de vergaderingen van de Raad en zijn voorbereidende instanties, onder meer door middel van webstreaming, zodat alle stadia van het wetgevingsproces en beide componenten van de Europese wetgevende macht volledig transparant worden;
8. stelt vast dat de Raad de meeste documenten met betrekking tot wetgevingsdossiers niet proactief publiceert en dat de beschikbare informatie in een niet-volledig en niet-gebruiksvriendelijk register wordt gepresenteerd; is in dit verband ingenomen met de vooruitgang die de Commissie, het Parlement en de Raad hebben geboekt bij het opzetten van een gezamenlijke database voor wetgevingsdossiers;
9. 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 rechtspraak van het Hof van Justitie¹ inhoudt en van de wettelijke vereiste dat wetgevingsdocumenten zo toegankelijk mogelijk voor het publiek moeten zijn;
10. 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;

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.

11. 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 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; 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; eist dat deze praktijk onmiddellijk wordt stopgezet;
12. 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;
13. vraagt 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 democratie in plaats van op te treden als een diplomatiek forum;
14. herhaalt zijn oproep om de Raad te transformeren tot een echte wetgevende kamer, waarmee een daadwerkelijk wetgevingssysteem met twee kamers tot stand komt;
15. 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;
16. 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;
17. 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;

18. 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.