**Rondetafelgesprek EU-informatievoorziening van de Vaste Commissie Europese Zaken, Tweede Kamer, woensdag 2 november 2016**

Inbreng Maarten Hillebrandt, postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit van Bielefeld en lid van de Commissie Meijers (maarten.hillebrandt@uni-bielefeld.de)

*Welke informatieproblemen van de Kamer hinderen adequaat toezicht op besluitvormings door parlementen het meest?*

In het benaderen van deze vraag is het nuttig om een onderscheid aan te brengen tussen enerzijds het nationale niveau (de afspraken tussen de Tweede Kamer en de regering) en anderzijds het Europese niveau (regelgeving en praktijken binnen de Raad). Beide niveaus hebben hun tekortkomingen. Deze tekortkomingen vereisen verschillende maatregelen om het toezicht van de Tweede Kamer op de Europese besluitvorming te verbeteren. Het is echter goed mogelijk en zelfs wenselijk om op beide niveaus gelijktijdig verbeteringen door te voeren.

*1. Het nationale niveau: maak parlementaire toegang tot informatie breder in potentie en specifieker in concrete gevallen*

De informatievoorziening van de Tweede Kamer wordt momenteel geregeld door verschillende concrete politieke afspraken. De mogelijke toegang die de regering de Tweede Kamer biedt neemt echter grotendeels het door de Commissie opgestelde werkprogramma en de vergaderingen van de Raad op het ministeriële niveau als het uitgangspunt. Alhoewel deze twee ‘stromen’ van informatie een belangrijk deel van de Europese besluitvorming omvatten, vallen belangrijke categorieën documenten buiten dit bestek.

Allereerst zijn EU-lidstaten niet alleen betrokken bij besluitvorming in de Raad, maar onderhandelen ze en nemen ze ook besluiten buiten de officiële gremia van de EU, bijvoorbeeld in de Eurogroep, de Eurotop (de regeringsleiders van de Euro-landen), de EU-27 (regeringsleiders van lidstaten zonder het VK), en het ESM (ministers van financiën van de Eurozone). De huidige afspraken bieden nog onvoldoende garantie dat de Tweede Kamer alle documenten die nodig zijn voor functionerend toezicht op deze gremia daadwerkelijk ontvangen.

Daarnaast wordt een groot deel van Raadsbesluiten uitonderhandeld in Raadswerkgroepen op ambtelijk niveau, in onderhandelingsprocedures die regelmatig langer dan een jaar duren.[[1]](#footnote-1) De sterke nadruk die in de afspraken tussen de Kamer en de regering gelegd wordt op de vergaderingen van de Raad op het ministeriële niveau brengt het risico met zich mee dat Kamerleden onvoldoende op de hoogte blijven van het verloop van de onderhandelingen voordat deze het ministeriele niveau bereiken.

Nadat vervolgens de Raad tot een standpunt komt, verdwijnt het besluitvormingsproces weer voor langere of kortere tijd in de informele triloog-onderhandelingen tussen het Raadsvoorzitterschap en de gewezen rapporteur van het Europees Parlement. Op 1 maart jl. berichtte Minister Koenders de Tweede Kamer dat het recent aangenomen Inter-Institutioneel Akkoord Beter Wetgeven voorziet in meer transparantie van deze trilogen.[[2]](#footnote-2) De voorgestelde maatregelen richten zich echter vooral op de terugkoppeling van afgeronde onderhandelingen, en kunnen daarmee niet verhinderen dat zich een problematische situatie voordoet in het parlementair toezicht op lopende onderhandelingen.

De bovengenoemde informatieproblemen kunnen voor een groot deel worden ondervangen door een verbeteringen van de afspraken omtrent de informatievoorziening van de Tweede Kamer. Zo blijkt uit een recente vergelijking van de Commissie Meijers tussen de in een “Europawet” vastgelegde informatievoorziening van de Duitse bondsdag en de politieke vastgelegde informatieafspraken van de Tweede Kamer dat het eerstgenoemde parlement van een bredere selectie van documenten wordt voorzien.[[3]](#footnote-3) Dit heeft ermee te maken dat de Duitse “Europawet” naast reguliere Raads- en Commissiedocumenten ook voorziet in de toezending van documenten die buiten de traditionele Europese instellingen worden gecirculeerd, in informele of internationaalrechtelijk organen waarvan de belangrijkste bij naam genoemd worden. In aansluiting daarop verplicht de wet de Duitse regering om haar parlement niet alleen van formeel opgestelde en geregistreerde documenten te voorzien, maar ook van informele documenten. Dit maakt bijvoorbeeld een groot verschil bij de besluitvorming in de informele Eurogroep, of bij de EU-27 wiens documenten geen officiële status hebben.

Een oplossing voor deze problemen ligt in het vooraf breder formuleren van de mogelijke gremia waaruit de Tweede Kamer documenten kan opvragen, en in het treffen van specifiekere en uitgebreidere regelingen voor besluitvormingsprocessen die de Tweede Kamer politiek van bijzonder belang acht. Deze strategie steunt op twee maatregelen. Enerzijds dienen informatie-afspraken preciezer te benoemen welke informatie uit welke gremia binnen het bestek van de informatievoorziening vallen. Anderzijds kan het reeds bestaande systeem van informatie ‘opt-ins’ (bekend als het ‘behandelvoorbehoud’), waarbij de Tweede Kamer voorkeurdossiers aangeeft waarop zij uitvoeriger geïnformeerd wil worden, nog verder worden ontwikkeld. Zo zouden Kamerleden op basis van een periodiek (bijvoorbeeld driemaandelijks) overzicht van aanstaande besluitvormingsprocessen zowel binnen als buiten de Commissie/Raad aan kunnen geven over welke dossiers ze uitvoeriger willen worden geïnformeerd, waarna de regering de Tweede Kamer met grote regelmaat (bijvoorbeeld tweewekelijks) op de hoogte houdt van het verloop van de onderhandelingen, binnengekomen stukken (doorgaans op basis van documentnummers waarmee documenten in Extranet kunnen worden opgezocht), ontwikkelingen in het krachtenveld en analyses van de Nederlandse delegatie in Brussel. In de regel zou dit, voor zover bestaande wet- en regelgeving dit toelaten, in het openbaar moeten gebeuren. De informatievoorziening in ‘opt-in’ dossiers kan kracht worden bijgezet door de inzet van het behandelingsvoorbehoud. Met name het Deense en Finse parlement zijn reeds vertrouwd met dit instrument, waarbij de regering slechts aan de hand van parlementaire instructies in mag stemmen met (onderdelen van) Raadsbesluitvorming.

*2. Het Europese niveau: concretiseer regels omtrent op te stellen Raadsdocumenten, verwijder obstakels voor toegang tot (wetgevings)documenten*

De toegankelijkheid en controleerbaarheid van Raadsbesluitvorming wordt gehinderd door ongereguleerde praktijken en interne regels die ingaan tegen het beginsel van openbare wetgeving. Zo valt op dat de verslaglegging van wetgevende vergaderingen binnen de Raadswerkgroepen niet op een uniforme manier plaatsvindt. Het gebrek aan duidelijke richtlijnen ondermijnt ook de uitspraak van het Hof in *Access Info Europe*:[[4]](#footnote-4) waar de Raad of individuele lidstaten het schadelijk achten dat voorstellen of standpunten direct openbaar worden, bestaat er immers nog veel ruimte voor weglating van informatie.

Het toezicht van nationale parlementen zou er daarom sterk bij gebaat zijn als deze verslaglegging wordt gestandaardiseerd door middel van een formeel bekrachtigd standaardprotocol. Naast een voor buitenstaanders begrijpelijke en voldoende uitgebreide agenda met verwijzing naar onderliggende documenten betekent dit dat notulen van vergaderingen tenminste besproken dossiers en specifieke punten daarbinnen, voorstellen van het voorzitterschap, de inbreng van de lidstaten en eventuele stemmingen en toelichtingen van stemmen weergeven. Ook waar geen vooruitgang is geboekt dient hiervan verslag te worden gelegd. Het wetgevende proces zou verder kunnen worden genormaliseerd door het met vaste regelmaat (bijvoorbeeld driemaandelijks, of steeds na vijf achtereenvolgende werkgroepbijeenkomsten) organiseren van openbare debatten waarin Coreper-ambassadeurs of ministers hun tussentijdse standpunt over het verloop van de wetgevingsprocedure weergeven.

Wetgevingsprocessen, met name op werkgroepniveau, bestaan voor een groot deel uit zogenaamde ‘limite’ documenten. Deze documenten worden doorgaans met een aanzienlijke vertraging openbaar gemaakt en voorafgaand aan publicatie regelmatig niet vermeld op het documentenregister van de Raad. Deze praktijk gaat in tegen het beginsel van openbare wetgeving, bemoeilijkt het parlementaire toezicht en ondermijnt de praktijk van het recht op toegang tot documenten.[[5]](#footnote-5)

De Nederlandse regering, zich bewust van dit spanningsveld, zette zich tijdens haar voorzitterschap actief in voor versneld openbaarmaken van ‘limite’ documenten in de wetgevende procedure. De binnen de Raad geldende geheimhoudingsplicht waarop het ‘limite’-predicaat is gebaseerd, sluit echter niet aan op het beginsel van openbare wetgeving, zoals dat door het Hof is verwoord in *Access Info Europe*. Wetgevende documenten dienen immers direct openbaar te worden gemaakt, tenzij een uitzondering genoemd onder artikel 4 van Verordening 1049/01 (de “transparantieverordening”) van toepassing is. De geheimhoudingsplicht zou daarom buiten toepassing moeten worden gelaten waar de Raad optreedt als wetgever. De Tweede Kamer zou de regering op twee manieren kunnen aansporen zich daartoe in te spannen. Enerzijds zou de regering de rechtmatigheid van het richtsnoer voor ‘limite’-documenten juridisch aan kunnen vechten als strijdig met het beginsel van toegang tot documenten zoals vastgelegd in VWEU artikel 15(3) en Verordening 1049/01. Anderzijds zou de regering zich kunnen inspannen voor een nieuw Raadsbesluit waarin de minimis-eisen voor verslaglegging van wetgevingsdocumenten worden opgesteld en het ‘limite’-predicaat niet van toepassing op de wetgevingsprocedure wordt verklaard.

Bij niet-wetgevende besluitvorming speelt vaak een ander probleem. Hier wordt parlementaire en openbare toegang tot documenten bemoeilijkt door de informaliteit van besluitvorming. Hoewel overlegorganen als de Eurogroep en de EU-27 vergaderen op basis van vooraf opgestelde en gecirculeerde documenten, plaatsen de deelnemers aan deze gremia parlementen en de “transparantieverordening” buitenspel door deze documenten als informeel te omschrijven. Dit uitgangspunt staat op zeer gespannen voet met het recht van burgers op toegang tot documenten “van de instellingen, instanties en organen van de Unie” zoals vastgelegd in VWEU artikel 15(3). De Tweede Kamer zou er daarom bij de regering op aan kunnen dringen om de bestaande transparantiewetgeving op een normale manier toe te passen op alle EU-documenten, inclusief die van ‘informele gremia’.[[6]](#footnote-6)

Voor haar eigen informatievoorziening is de Tweede Kamer overigens niet afhankelijk van een dergelijke aanpassing. Op basis van artikel 68 Grondwet kan zij toegang bedingen tot alle op Europees niveau gecirculeerde documenten. Een dergelijk recht op toegang tot informele documenten/documenten behorende tot informele overlegorganen zou permanent kunnen worden vastgelegd in een Nederlandse Europawet.[[7]](#footnote-7)

1. F. Häge (2011), “The European Union Policy-Making dataset”, *European Union Politics* 12(3), p. 472 [↑](#footnote-ref-1)
2. Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 1 maart 2016, TK 2015-2016, 34 166, nr. 44, p. 3 [↑](#footnote-ref-2)
3. Commissie Meijers (2016), Notitie CM1605, http://www.commissie-meijers.nl/nl/comments?year[value]&language=All&field\_subject\_tid=All [↑](#footnote-ref-3)
4. Raad v Access Info Europe (C-280/11), 17 oktober 2013. Zie ook de recente brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 16 september 2016, DIE-628226/216 [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie ook de inbreng van prof. Groenendijk bij dit rondetafelgesprek. [↑](#footnote-ref-5)
6. Deze toepassing laat overigens onverlet dat het betreffende gremium toegang tot documenten kan weigeren met een beroep op een of meerdere van de uitzonderingsgronden onder artikel 4 van Verordening 1049/01. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie punt 1 en voetnoot 2 hierboven. [↑](#footnote-ref-7)