

De transparantie in de Raad van de Europese Unie

Source: CVCE. European Navigator. Cédric Sangaletti.

Copyright: (c) Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)

All rights of reproduction, of public communication, of adaptation, of distribution or of dissemination via Internet, internal network or any other means are strictly reserved in all countries.

Consult the legal notice and the terms and conditions of use regarding this site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/de_transparantie_in_de_raad_van_de_europese_unie-nl-17c906d0-5a12-4726-bf6c-7279a73e8d8d.html

Last updated: 08/07/2016



De transparantie in de Raad van de Europese Unie

Context en principe van vertrouwelijkheid

Voor de burgers is het niet altijd eenvoudig om de werking van de instellingen van de Europese Unie te begrijpen. Dat geldt in het bijzonder voor de Raad van de Europese Unie. Dit beslissingsorgaan vertegenwoordigt de Lidstaten die, terwijl ze proberen om compromissen te vinden, ertoe gebracht worden om binnen de Unie hun nationale belangen te laten gelden. Van bij de start is de werkwijze van de Raad geënt op die van de intergouvernementele diplomatieke conferenties. Dat heeft zich vertaald in een zekere ondoorzichtigheid rond de besluitvorming en een moeilijke toegang tot zijn documenten.

Zodoende preciseren de voorlopige reglementen van orde van de Raad van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), van september 1952, en van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), van maart 1958, dat de vergaderingen van de Raad niet openbaar zijn, tenzij de Raad anders besluit (respectievelijk de artikelen 5 en 3). Het reglement van de Raad van de EEG voegt eraan toe dat de beraadslagingen van de Raad aan geheimhouding zijn onderworpen, voor zover de Raad niet anders besluit (artikel 18).

In 1958 wordt het secretariaat-generaal van de Raad niettemin uitgerust met een persdienst om de journalisten te informeren over de activiteiten van de instelling. Vanaf 1973 wordt deze dienst geïntegreerd in directoraat-generaal F dat ook de diensten communicatie en protocol omvat.

In verband met de archieven van de EEG en Euratom stelt de Raad, op 1 februari 1983, een verordening vast waarin wordt bepaald dat de instellingen historische archieven samenstellen en die voor het publiek toegankelijk maken na het verstrijken van een termijn van dertig jaar te rekenen vanaf de datum van de vervaardiging van de documenten (verordening EEG, Euratom nr. 354/83). Op 8 februari 1983 keurt de Commissie van de Europese Gemeenschappen een identieke beschikking goed voor de archieven van de EGKS (beschikking 359/83/EGKS).

Invoering en ontwikkeling van de transparantie

Sinds het begin van de jaren 1990 bevordert de bekommernis om de Europese Unie open te stellen en dichterbij haar burgers te brengen, de goedkeuring van maatregelen die bedoeld zijn om de transparantie in de Raad te vergroten.

In verklaring nr. 17, als bijlage gehecht aan de slotakte van het verdrag betreffende de Europese Unie (EU) dat werd ondertekend in Maastricht op 7 februari 1992 en in werking trad op 1 november 1993, wenst de Intergouvernementele Conferentie een verbetering van de toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen beschikken. Bovendien bevordert de invoering van de medebeslissingsprocedure, waarbij Europees Parlement en Raad het eens moeten zijn over eenzelfde tekst, de invoering van een grotere transparantie in hoofde van de Raad.

In de verschillende Lidstaten wijzen de debatten tijdens de procedures ter bekrachtiging van het verdrag van Maastricht op de behoefte aan een democratischere, en dus transparantere Unie. Het antwoord op deze oproep wordt gegeven tijdens de Europese Raad van 16 oktober 1992. In de „verklaring van Birmingham” vragen de staatshoofden en regeringsleiders aan de Ministers van Buitenlandse Zaken om voorstellen te doen die de discussies in de Raad een transparanter karakter geven. De uitvoering van deze verklaring start met de Europese Raad van Edinburgh, van 11 en 12 december 1992, die een reeks specifieke maatregelen inzake transparantie goedkeurt. Deze maatregelen zijn verdeeld over drie thema's: in de eerste plaats de toegang tot de werkzaamheden van de Raad via de openstelling van de debatten en de bekendmaking van de stemmingen, in de tweede plaats de informatie over de rol van de Raad en zijn besluiten, en in de derde plaats de vereenvoudiging en de vlottere toegang tot de gemeenschapswetgeving. Elke instelling moet, wat haar betreft, de nodige besluiten nemen om deze maatregelen effectief te maken.

Bij besluit van 6 december 1993 wijzigt de Raad zijn reglement van orde opdat de uitslag van de

stemmingen en, onder bepaalde voorwaarden, de stemverklaringen openbaar worden gemaakt wanneer hij optreedt in de hoedanigheid van wetgever. De debatten van de Raad kunnen het voorwerp zijn van een openbare uitzending met audiovisuele middelen. Bij besluit van 20 december 1993 krijgt het publiek toegang tot de documenten van de Raad. Later gaan deze principes van openheid zich verder ontwikkelen en een systematisch karakter krijgen, via onder meer de opeenvolgende wijzigingen van het reglement van orde van de Raad.

Het verdrag van Amsterdam, ondertekend op 2 oktober 1997 en in werking getreden op 1 mei 1999, wijzigt artikel 1 van het EU-verdrag, door te bepalen dat besluiten in zo groot mogelijke openheid worden genomen. Bovendien bekrachtigt het verdrag van Amsterdam, in een primaire rechtsnorm, het recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie door iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een Lidstaat [artikel 255 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG)]. De Raad kan dit recht evenwel beperken om redenen van openbaar of particulier belang. Dit toegangsrecht geldt ook voor documenten die deel uitmaken van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (artikelen 28 en 41 van het EU-verdrag). Voor wat de Raad betreft, preciseert het verdrag dat, wanneer hij optreedt als wetgever, de uitslag van de stemmingen en de stemverklaringen, alsmede de verklaringen in de notulen openbaar worden gemaakt (artikel 207 van het EG-verdrag).

In 1999 verhoogt de invoering van een openbaar register van de documenten van de Raad, dat door iedereen kan worden geraadpleegd op de website van de instelling (<http://www.consilium.europa.eu>), op aanzienlijke wijze de toegang van het publiek tot zijn documenten. Sinds 2006 is het ook mogelijk om op deze website, rechtstreeks of op aanvraag, de meeste zittingen van de Raad te bekijken.

De regels van transparantie

Het reglement van orde van de Raad, van 15 september 2006, behoudt als principe dat zijn zittingen niet openbaar zijn en dat zijn beraadslagingen aan geheimhouding zijn onderworpen, voor zover hij niet anders besluit (artikelen 5 en 6).

Artikel 8 stipuleert echter dat de volgende **beraadslagingen en debatten openbaar zijn**:

- de beraadslagingen van de Raad over wetgevingsbesluiten die volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen;
- de eerste beraadslaging van de Raad over belangrijke nieuwe wetgevingsvoorstellen die niet volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen, evenals, bij besluit van het voorzitterschap, de daaropvolgende beraadslagingen over een bepaald wetgevingsbesluit, tenzij de Raad of het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) anders besluit;
- het openbare oriënterende debat van de Raad „Algemene Zaken en Externe Betrekkingen” over het 18-maandenprogramma, evenals de oriënterende debatten die andere Raadsformaties over hun prioriteiten voeren;
- de presentatie door de Commissie van haar vijfjarenprogramma, haar jaarlijkse werkprogramma en haar jaarlijkse beleidsstrategie, alsmede het daaropvolgende debat in de Raad;
- op grond van een door de Raad of het Coreper met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen besluit, de openbare debatten over gewichtige aangelegenheden die de belangen van de Europese Unie en haar burgers betreffen.

Artikel 9 vermeldt de gevallen waarin de **uitslag van de stemming en de stemverklaringen**, alsmede de **verklaringen in de Raadsnotulen en de punten van deze notulen** openbaar worden gemaakt:

- wanneer de Raad optreedt in de hoedanigheid van wetgever;
- wanneer de Raad een gemeenschappelijk standpunt aanneemt in het kader van de medebeslissings- of samenwerkingsprocedures (artikelen 251 en 252 van het EG-verdrag), geldt dezelfde regel voor de uitslag van de stemmingen en de stemverklaringen van de leden van de Raad of hun vertegenwoordigers in het Bemiddelingscomité;
- wanneer de Raad een overeenkomst vaststelt op basis van titel VI van het EU-verdrag.

Nog steeds volgens artikel 9 wordt de **uitslag van de stemmingen** openbaar gemaakt:

- indien de Raad optreedt in het kader van titel V van het EU-verdrag, bij eenparig besluit dat de Raad of het Coreper op verzoek van een van zijn leden heeft genomen;
- indien de Raad een gemeenschappelijk standpunt in de zin van titel VI van het EU-verdrag vaststelt, bij eenparig besluit dat de Raad of het Coreper op verzoek van een van zijn leden heeft genomen;
- in de andere gevallen, bij besluit dat de Raad of het Coreper op verzoek van een van zijn leden heeft genomen.

In deze drie gevallen worden **de stemverklaringen** openbaar gemaakt op verzoek van de betrokken leden van de Raad, met inachtneming van het reglement van orde, van de rechtszekerheid en van de belangen van de Raad. De **verklaringen in de Raadsnotulen en de punten van deze notulen** betreffende de aanneming van de besluiten worden openbaar gemaakt bij besluit dat de Raad of het Coreper op verzoek van een van zijn leden heeft genomen.

Voor wat de **documenten** van de Raad betreft, heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon daar **toegang** toe, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen die zijn neergelegd in de specifieke bepalingen van bijlage II van het reglement van orde en in de verordening 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. Gevoelige documenten, in het bijzonder met betrekking tot openbare veiligheid, defensie en militaire aangelegenheden, moeten een bijzondere behandeling krijgen, naargelang ze gerubriceerd worden als „très secret/top secret”, „secret” of „confidentiel”.

Het transparantiebeleid dat de Raad voert, heeft niet alleen betrekking op *de openbaarheid van het besluitvormingsproces en de toegang van het publiek tot de documenten*. De twee andere aspecten van de transparantie zijn *het beleid van informatie over de rol, de doelstellingen en de werkmethode van de Raad, en de helderheid en redactionele kwaliteit van de wetgevingsteksten* (artikelen 19 en 22 van het reglement van orde).