

Eerste verslag inzake toepassing van Besluit 93/731/EG van de Raad betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (juli 1996)

Caption: In 1996 stelt de Secretaris-Generaal van de Raad van de Europese Unie een eerst verslag vast betreffende de toepassing van het besluit van de Raad, van 20 december 1993, over de toegang van het publiek tot documenten van de Raad. Dit verslag is vastgesteld op grond van artikel 9 van het besluit en beslaat de periode 1994-1995.

Source: Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, B-1048 Bruxelles/Brussel, rue de la Loi/Wetstraat, 175. Vertaling brief van het Secretariaat-Generaal van de Raad aan de delegaties. Betreft: Verslag inzake de toepassing van Besluit 93/731/EG van de Raad betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad, 8330/96. INF 60. API 58. JUR 193. Brussel: Raad van de Europese Unie, 17.06.1999. 18 p.

Copyright: (c) European Union, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/eerste_verslag_inzake_toepassing_van_besluit_93_731_eg_van_de_raad_betreffende_toegang_van_het_publiek_tot_documenten_van_de_raad_juli_1996-nl-ff35e977-e6f5-496f-ad76-3dd56911f75b.html

Publication date: 06/09/2012

Verlag betreffende de toepassing van besluit van de Raad betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad

Inleiding

Krachtens artikel 9 van Besluit 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (1) wordt genoemd besluit opnieuw gezien nadat er twee jaar ervaring mee is opgedaan. Daartoe dient de Secretaris-Generaal in 1996 verslag uit te brengen over de toepassing van dit besluit in 1994 en 1995.

Met onderhavig, onder de verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal opgesteld verslag wordt beoogd

- een balans op te maken van het beleid inzake toegang tot documenten van de Raad na twee jaar toepassing, alsmede
- een korte analyse te geven van de markante feiten, met inbegrip van de geschillen waartoe het aanleiding heeft gegeven.

1. Maatregelen inzake transparantie

Dat het publiek op basis van Besluit 93/731/EG van de Raad toegang kan krijgen tot niet bekendgemaakte Raadsdocumenten vormt een onderdeel van het algemene beleid van openheid en transparantie dat in oktober 1992 in de verklaring van de Europese Raad van Birmingham is uitgestippeld ten einde Europa dichter bij zijn burgers te brengen.

De eerste stap in deze ontwikkeling is gezet met de aan de slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte Verklaring nr. 17 betreffende het recht op toegang tot informatie. Vervolgens is het beginsel dat de burgers recht moeten hebben "op een zo volledig mogelijke toegang tot informatie" bevestigd door de Europese Raad van Kopenhagen (juni 1993).

Op 6 december 1993 hebben de Raad en de Commissie een gedragscode goedgekeurd inzake de toegang van het publiek tot hun documenten (2) volgens welke het publiek "zo ruim mogelijk toegang (zal) krijgen tot documenten" die bij deze twee Instellingen berusten.

Voor de informatiestroom over communautaire aangelegenheden in het algemeen en 's Raads werkzaamheden in het bijzonder stonden vóór de lancering van deze nieuwe officiële aanpak van openheid en transparantie reeds een veelheid van ter zake zeer actieve bronnen in : Lid-Staten, Commissie, pers- en voorlichtingsdienst van het Secretariaat-Generaal van de Raad, enz.

In plaats van de informatiestroom nog te vergroten, is in de nieuwe aanpak dus de nadruk gelegd op de erkenning van het beginsel dat een ieder een zo volledig mogelijke toegang tot informatie moet hebben. Vóór de inwerkingtreding van Besluit 93/731/EG op 1 januari 1994 bestond er immers geen regeling voor de toegang van het publiek tot documenten van de Raad.

Verder zijn sindsdien nog andere maatregelen genomen om de transparantie van 's Raads werkzaamheden te vergroten.

Zo heeft de Raad op 2 oktober 1995 een gedragscode aangenomen inzake de openbaarheid van verklaringen voor en uittreksels uit de notulen van de Raad die optreedt als wetgever. Er zij op gewezen dat de resultaten van stemmingen en de eventuele stemverklaringen in verband met 's Raads optreden als wetgever sinds december 1993 systematisch worden bekendgemaakt overeenkomstig het op die datum gewijzigde reglement van orde van de Raad.

Bovendien heeft de Raad op 29 mei 1995 bevestigd dat hij ervoor zal zorgen dat pers en publiek vóór iedere Raadszitting regelmatig en volledig worden geïnformeerd. Te dien einde is het Secretariaat-Generaal van de

Raad gemachtigd om, zo nodig in overleg met het Voorzitterschap, alle informatie te verspreiden die in verband met de ter tafel liggende teksten van nut kunnen zijn.

Het houden van openbare debatten (die publiekelijk worden uitgezonden) over de halfjaarlijkse programma's van het Voorzitterschap, over algemene aangelegenheden die de belangen van de Unie raken of over belangrijke nieuwe wetgevingsvoorstellen, is een andere duidelijke poging om 's Raads werkzaamheden doorzichtiger te maken. Hetzelfde geldt voor de grotere inspanningen voor een actief voorlichtingsbeleid over 's Raads werkzaamheden. ⁽³⁾

2. Statistieken betreffende de toegang van het publiek tot documenten

De bij Besluit 93/731/EG ingestelde procedure garandeert de aanvrager van een Raadsdocument dat hem binnen een maximumtermijn een antwoord wordt verstrekt, dat zijn verzoek uitvoerig wordt bestudeerd en dat hij in beroep kan gaan bij de Raad (d.w.z. op het niveau van de ministers zelf, na onderzoek op zowel het niveau van de deskundigen als van de ambassadeurs) indien het eerste, door de Secretaris-Generaal van de Raad verstrekte antwoord negatief is. Bij afwijzing van een confirmatief verzoek wordt aan de verzoeker de inhoud meegedeeld van de artikelen 138 E en 173 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap betreffende de voorwaarden waarop natuurlijke personen zich tot de ombudsman kunnen wenden, respectievelijk de toetsing van de wettigheid van de handelingen van de Raad door het Hof van Justitie.

In de door onderhavig verslag bestreken periode hebben in totaal 142 aanvragers (70 in 1994 en 72 in 1995) uit hoofde van Besluit 93/731/EG om toegang verzocht. De verzoeken betroffen in totaal 443 documenten, met dien verstande dat het bij sommige verzoeken niet mogelijk was de documenten te identificeren omdat de verzoeken te vaag waren geformuleerd dan wel op niet-bestaande teksten betrekking hadden.

2.1. De aanvragers

a) Beroep

Leden van het EP	7	5 %
Lobbyisten	13	9 %
Advocaten	36	25 %
Journalisten	33	23 %
Universitair onderzoek	38	27 %
Industriële sector	3	2 %
Andere ¹²	8	8 %

b) Geografische spreiding

België (4)	44	31 %
Denemarken	5	4 %
Duitsland	21	15 %
Frankrijk	6	4 %

Ierland	1	
Italië	6	4 %
Japan	1	
Luxemburg	3	2 %
Nederland	10	7 %
Noorwegen	2	
Spanje	3	2 %
Verenigd Koninkrijk	35	25 %
Zweden	4	3 %
Zwitserland	1	

Uit de opsplitsing naar beroep en geografische herkomst blijkt duidelijk dat het beleid inzake toegang van het publiek tot documenten in sommige Lid-Statens en in andere kringen dan die van journalisten, advocaten en hoger onderwijs, geen of weinig succes kent.

2.2. Onderwerpen

De thematische spreiding van de verzoeken overeenkomstig de bevoegdheden van de Directoraten-Generaal van het Secretariaat-Generaal van de Raad is als volgt : (5)

juridische vraagstukken	5	3 %
Landbouw	5	3 %
interne markt	25	17 %
energie, vervoer	5	3 %
buitenlandse betrekkingen	17	11 %
institutionele vraagstukken en voorlichtingsbeleid	28	19 %
economische en monetaire vraagstukken	6	4 %
justitie en binnenlandse zaken	30	20 %
milieu	15	10 %
sociale politiek	12	8 %

Zestien aanvragers verzochten om documenten die het transparantie- en voorlichtingsbeleid en met name het beheer van de toegang van het publiek tot documenten betreffen.

2.3. Aan de verzoeken om toegang gegeven gevolg

Van de 443 gevraagde of als dusdanig door het Secretariaat-Generaal geïdentificeerde documenten vielen er 65 buiten het toepassingsgebied van het besluit aangezien het ging om reeds openbare of niet van de Raad uitgaande documenten. Van de overige 378 verzoeken werden er 222 of 58,7 % ingewilligd.

De toepassing van het beleid inzake toegang tot documenten heeft tot een gunstige ontwikkeling voor de aanvragers geleid : het aantal positieve antwoorden is thans aanzienlijker dan bij het begin van deze praktijk.

Van de 222 documenten waartoe toegang werd verleend, werden er in eerste instantie 185 door het Secretariaat-Generaal van de Raad verstrekt ; over de toegang tot de 37 overige documenten besliste de

Raad ingevolgt 16 confirmatieve verzoeken.

Voor 10 confirmatieve verzoeken werd de weigering van toegang door het Secretariaat-Generaal bevestigd door de Raad. In de 6 andere gevallen heeft de Raad de aanvragers geheel of gedeeltelijk gelijk gegeven.

Tot 156 documenten werd de toegang geweigerd. De voor de weigering overeenkomstig artikel 4 van het besluit aangevoerde redenen zijn :

- de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspecties en enquêtes) : 18 %
- de bescherming van de persoon en de persoonlijke levenssfeer : 3 %
- de bescherming van het commercieel en industrieel geheim : 2 %
- de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap : 1 %
- de bescherming van de geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad : 44 %
- verschillende redenen tegelijk : 25 %
- andere redenen : 7 %

3. Markante feiten van het beleid inzake toegang tot documenten

Het toepassingsgebied van het beleid inzake toegang tot documenten van de Raad is minder afgelijnd dan dat van de meeste nationale wetgevingen van de Lid-Staten voor wat betreft de aard van de documenten waartoe toegang kan worden verleend. Overeenkomstig Besluit 93/731//EG kan immers toegang worden verleend tot alle documenten van de Raad, daar waar de meeste nationale wetgevingen interne documenten en verslagen van hun administraties, zoals voorbereidende documenten die niet tot een beslissing leiden, van toegang uitsluiten. Dit zeer ruime toepassingsgebied van het besluit brengt problemen met zich.

3.1. Identificatie van de documenten

Krachtens artikel 2 van Besluit 93/731/EG moet een verzoek om toegang tot een document van de Raad voldoende nauwkeurig geformuleerd zijn en met name de gegevens bevatten waarmee bepaald kan worden om welk document of welke documenten het gaat.

In de praktijk werden aan de Raad talrijke verzoeken voorgelegd die zeer vaag of zeer algemeen waren, in de aard van : "alle werkzaamheden ter voorbereiding van de richtlijn...", "alle teksten in verband met de Overeenkomst...", "statistieken betreffende de stemming met gekwalificeerde meerderheid sinds...", "alle agenda's van alle Groepen van Titel VI...", "de wijzigingen van artikel... van een gedurende vele jaren besproken richtlijn", enz.

Dergelijke verzoeken noopten het Secretariaat-Generaal soms tot omvangrijk opzoekingswerk.

Nu voorziet het besluit wel in de mogelijkheid de aanvrager om een nadere omschrijving te verzoeken, maar aangezien deze geen kennis heeft van de beschikbare documenten, is deze bepaling in de praktijk moeilijk uitvoerbaar.

Men zou dan ook de vraag kunnen stellen of het niet mogelijk is een register van de Raadsdocumenten aan te leggen.

Overigens valt een verzoek tot nadere omschrijving van de aanvraag niet gelijk te stellen met een weigering in de zin van artikel 7, lid 1, waarna een confirmatief verzoek kan worden ingediend.

3.2. Buitensporige verzoeken of verzoeken die onevenredig hoge kosten tot gevolg hebben

Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Besluit 93/731/EG trachten de bevoegde diensten van het Secretariaat-Generaal een billijke oplossing te vinden om gevolg te geven aan herhaalde verzoeken en/of verzoeken die betrekking hebben op lijvige documenten.

Het besluit voorziet niet in een ander mechanisme waarmee de Raad kan reageren op verzoeken die als buitensporig kunnen worden beschouwd of die onevenredig hoge kosten zouden veroorzaken. Voorts hoeven de aanvragers niet te verantwoorden waarom zij geïnteresseerd zijn in 's Raads werkzaamheden. De aard van bepaalde verzoeken doet soms eerder denken aan demarches die erop gericht zijn het systeem te beproeven dan aan gewettigd gebruik van een geboden mogelijkheid.

Zo heeft één enkele aanvrager in de referteperiode 14 verzoeken ingediend die samen meer dan 150 documenten betroffen, dat is meer dan een derde van de door alle aanvragers samen gevraagde documenten.

Er zij op gewezen dat voor de openbare middelen die worden aangewend om de verzoeken om toegang tot documenten te behandelen, een beroep wordt gedaan op de qua tijd en personeel beperkte middelen van de Raad.

Men zou zich dus kunnen afvragen of niet moet worden voorzien in de mogelijkheid dat duidelijk buitensporige verzoeken of verzoeken die onevenredig hoge kosten impliceren in voorkomend geval, na onderzoek van het door de aanvrager aangevoerde belang, kunnen worden afgewezen.

3.3. Toepassing van artikel 4 van het besluit

In artikel 4 van Besluit 93/731/EG worden de voorwaarden bepaald waarop het publiek in het algemeen in beginsel toegang wordt verleend tot documenten van de Raad.

In de praktijk heeft de toepassing van dat artikel geleid tot met name twee problemen die betrekking hebben op documenten die juridische standpunten van de Juridische Dienst van de Raad bevatten, respectievelijk de geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad betreffen.

a) De Raad heeft geweigerd documenten die juridische standpunten van zijn Juridische Dienst bevatten bekend te maken, omdat zij inhoudelijk onder het toepassingsgebied van artikel 4, lid 1, vallen, met name de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, gerechtelijke procedures), of omdat zij deel uitmaken van de beraadslagingen van de Raad die zijns inziens geheim moeten blijven (artikel 4, lid 2, van het besluit).

Niettemin kan het nuttig blijken om, naar het voorbeeld van artikel 5, lid 1, tweede alinea, van het reglement van orde van de Raad, aan artikel 4, lid 1, eerste streepje, van het besluit het woord "rechtszekerheid" toe te voegen.

Die toevoeging zou om verschillende redenen verantwoord zijn.(6)

b) Inzake de geheimhouding van 's Raads beraadslagingen is uitsluitend het Secretariaat-Generaal bevoegd om de aanvragers na onderzoek van hun verzoek door de bevoegde diensten van het Secretariaat-Generaal het eerste antwoord toe te zenden.

Nu heeft de grote meerderheid van de Raadsdocumenten betrekking op diens beraadslagingen of op voorbereidende werkzaamheden van zijn diverse instanties. Dat feit alleen al verklaart waarom in twijfelgevallen, wanneer het moeilijk is de in het spel zijnde belangen af te wegen, de geheimhouding van 's Raads beraadslagingen de reden is die het vaakst door het Secretariaat-Generaal wordt aangevoerd om de toegang tot een document te weigeren, hetgeen de aanvrager ertoe aanzet een confirmatief verzoek in te dienen waarover de Raad dan een besluit dient te nemen.

Een en ander leidt tot omslachtige procedures omdat confirmatieve verzoeken door de deskundigen (Groep Voorlichting), de ambassadeurs (Comité van Permanente Vertegenwoordigers) en door de Raad (op ministerieel niveau) moeten worden onderzocht.

In deze toestand kan, in het belang van zowel de Raad als de aanvragers, verbetering worden aangebracht indien de Secretaris-Generaal door de Raad gemachtigd wordt om het publiek na een nader te bepalen termijn toegang te verlenen tot bepaalde categorieën van documenten en/of de documenten met betrekking tot dossiers die niet langer actueel zijn, onder voorbehoud evenwel van uitzonderingen voor met name het buitenlandse beleid of de bestrijding van de criminaliteit. De Raad zou dan voor het Secretariaat-Generaal van de Raad richtsnoeren ter toepassing van het besluit kunnen aannemen. Deze richtsnoeren zouden niet in de plaats komen van het uitgebreide onderzoek van elk individueel verzoek ; wel zouden zij het Secretariaat een referentiekader bieden dat het mogelijk maakt om een groter aantal verzoeken in de eerste fase af te handelen.

Hoe dan ook zouden er oplossingen moeten worden gevonden waardoor het confirmatief verzoek de uitzondering wordt op de regel, waarbij een groter aantal verzoeken adequaat wordt beantwoord in de door het Secretariaat-Generaal beheerde eerste fase. De kosten - in arbeidstijd en menselijke en materiële hulpbronnen alsmede de kosten van de talrijke en langdurige vergaderingen van de betrokken deskundigen, ambassadeurs en ministers - zijn immers, zoals reeds gezegd, buitensporig geworden.

Voorts is voorgesteld om in de documenten niet expliciet naar bepaalde leden van de Raad te verwijzen ten einde een groter aantal documenten toegankelijk te kunnen maken voor het publiek zonder de onderhandelingen te schaden. Over deze aanpak, die slechts één keer is gevolgd, zijn niet alle Lid-Staten het eens. Een dergelijke werkwijze kan immers neerkomen op een wijziging van het document in kwestie, en dan is het misschien beter het niet vrij te geven.

3.4. Gerubriceerde informatie

Overeenkomstig artikel 8 van het besluit moeten bij de toepassing van de regeling inzake toegang van het publiek tot documenten "de bepalingen inzake de bescherming van gerubriceerde informatie worden nageleefd".

Deze bepaling heeft de Raad niet belet om, na afweging van de betrokken belangen, het publiek toch toegang te geven tot bepaalde "gerubriceerde" (7) gegevens na de- rubricering daarvan. In andere gevallen is besloten niet tot derubricering over te gaan en werd de vertrouwelijke aard van de documenten aangevoerd als weigeringsgrond.

Er zij op gewezen dat in geen enkel geval louter op grond van de rubriceringsgraad van een document werd beslist om een document in het kader van Besluit 93/7313/EG al dan niet vrij te geven ; de enige uitwerking van artikel 8 is dat de Raad de vertrouwelijke gegevens die hij wil vrijgeven, moet derubriceren.

De bescherming van gerubriceerde gegevens wordt geregeld in het op 1 maart 1995 in werking getreden Besluit 24/95 van de Secretaris-Generaal van de Raad. Als criterium voor de rubricering van documenten geldt in deze regeling de veiligheidsgraad die zij al naargelang hun preciese inhoud moeten krijgen. Besluit 24/95 van de Secretaris-Generaal doet geen afbreuk aan de regels en procedures die de Raad voor zichzelf inzake transparantie heeft vastgesteld.

3.5. Procedurekwesties

a) Termijnen

In artikel 7 van Besluit 93/731/EG wordt gestipuleerd dat zowel het eerste antwoord van het Secretariaat-Generaal als het antwoord van de Raad in het geval van een confirmatief verzoek binnen één maand moeten

worden verstrekt. Wordt een verzoek niet binnen die termijn beantwoord, dan geldt dit als een weigering van toegang tot de documenten.

De ervaring wijst uit dat een termijn van één maand niet volstaat in bepaalde periodes van het jaar (een vakantieperiode, het begin van een Voorzitterschap) en/of wanneer het gaat om zeer delicate verzoeken of verzoeken die een groot aantal documenten betreffen.

Om dit euvel te verhelpen, zou in het besluit een bepaling kunnen worden opgenomen die het mogelijk maakt om de termijn voor het eerste antwoord en voor het antwoord op een confirmatief verzoek met een maand te verlengen. De aanvrager, die schriftelijk van die verlenging in kennis zou worden gesteld, zou dan meer waarborgen hebben dat zijn verzoek op passende wijze door de diverse betrokken instanties wordt onderzocht.

b) Andere praktische bepalingen

- Overeenkomstig het besluit geschiedt de toegang tot een document door het document in kwestie ter plaatse te raadplegen of door de aanvrager op diens kosten een kopie van het document te verstrekken. Dienaangaande zijn bij besluit van de Secretaris-Generaal van de Raad van 27 februari 1996 retributies vastgesteld (8). Die bedragen evenveel als bij de Commissie.

- Na bekendmaking van het onderhavige verslag is het huidige artikel 9 van het besluit niet meer van toepassing. De Raad kan het evenwel nuttig achten het artikel te vervangen door een bepaling dat tweejaarlijks een evaluatieverslag wordt ingediend.

- Ingevolge de verhuizing van de zetel van de Raad moet het adres van de zetel in de voetnoot bij artikel 2, lid 1, worden gewijzigd (Wetstraat 175 i.p.v. 170).

3.6. Geschillen

Besluit 93/731/EG heeft in de referentieperiode 1994-1995 aanleiding gegeven tot drie zaken voor het Hof van Justitie of het Gerecht van eerste aanleg. Het betreft de zaken :

-C-58/94 Nederland tegen Raad, die geleid heeft tot het arrest van Hof van Justitie d.d. 30 april 1996 ;

-T-194/94 Johan Carvel en Guardian Newspapers Ltd tegen Raad, die geleid heeft tot het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 19 oktober 1995 ;

-T-174/95 Tidningen Journalisten tegen Raad, aanhangig bij het Gerecht van eerste aanleg.

In de zaak C-58/94 verzocht het Koninkrijk der Nederlanden om de nietigverklaring van drie teksten: Besluit 93/371/EG, artikel 22 van Besluit 93/662/EG van de Raad houdende vaststelling van zijn reglement van orde en de Gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie. Volgens de Nederlandse Regering heeft de Raad zich schuldig gemaakt aan misbruik van bevoegdheid door de regeling inzake de toegang van burgers tot documenten die bij hem berusten te baseren op artikel 151 van het EG-Verdrag, waarin de Raad gemachtigd wordt zijn reglement van orde vast te stellen. Volgens de eiser kan deze kwestie evenwel niet worden afgedaan als een probleem van de organisatie van 's Raads interne werking.

Het Hof van Justitie heeft bij een (nog niet bekendgemaakt) arrest van 30 april 1996 het beroep van Nederland afgewezen. Het Hof stelt in dit verband "*dat zolang de gemeenschapswetgever geen algemene regeling inzake het recht van het publiek op toegang tot documenten heeft vastgesteld, deze instellingen maatregelen moeten nemen om dergelijke verzoeken te behandelen uit hoofde van hun interne organisatiebevoegdheid, krachtens welke zij passende maatregelen kunnen treffen om hun interne werking in het belang van een goed bestuur te verzekeren.*

De omstandigheid dat Besluit 93/731 rechtsgevolgen jegens derden heeft, kan niet afdoen aan de kwalificatie ervan als interne maatregel. Er is immers niets op tegen, dat een regeling betreffende de interne organisatie van de werkzaamheden van een instelling dergelijke gevolgen heeft.

Derhalve is de Raad bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht bevoegd om maatregelen te treffen teneinde te kunnen voldoen aan verzoeken om toegang tot bij hem berustende documenten."

In de zaak T-194/94 John Carvel en Guardian Newspaper tegen Raad heeft het Gerecht van eerste aanleg op 27 oktober 1995 een arrest gewezen waarbij de impliciete beslissing van de Raad om de eiser de toegang te weigeren tot de voorbereidende stukken, notulen en verslagen betreffende de deelnemers aan en de stemmingen in de Raad (Justitie) van 29 en 30 november 1993, alsmede de beslissing in de brief van de Raad d.d. 17 mei 1994 om de toegang te weigeren tot de notulen van de Raad (Landbouw) van 24 en 25 januari 1994, worden vernietigd.

Dit arrest heeft heel wat weerklank gekregen in de media, maar de redenering van het Gerecht werd daarbij niet altijd correct weergegeven. Het Gerecht heeft immers de Raadsbeslissingen enkel en alleen nietig verklaard omdat de Raad bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid uit hoofde van artikel 4, lid 2, van het besluit daadwerkelijk het belang van de burger om toegang te verkrijgen tot deze documenten had moeten afwegen tegen zijn eigen eventueel belang om de geheimhouding van zijn beraadslagingen te beschermen. Het Gerecht heeft geoordeeld dat deze belangenafweging in dit specifieke geval niet echt heeft plaatsgevonden en dat de beslissingen derhalve nietig moesten worden verklaard. Deze afweging van het belang van de burger bij toegang tot documenten tegen het eventuele belang van de Raad bij bescherming van de geheimhouding van zijn beraadslagingen is van kapitaal belang. Zij hangt trouwens nauw samen met het meer of minder diepgaande onderzoek van de verzoeken om toegang tot documenten. Met andere woorden: de belangen afwegen, veronderstelt dat alle verzoeken afzonderlijk zorgvuldig worden onderzocht.

In dit opzicht is de balans van deze twee jaren positief. Het Secretariaat-Generaal en de Raad hebben in toenemende mate ervaring opgedaan op een gebied dat vóór de aanneming van het besluit nog nieuw was voor de Raad. Dat nagelaten wordt de belangen af te wegen, zoals volgens het Gerecht in de zaak "The Guardian" het geval is geweest (de feiten dateren uit de eerste helft van 1994), zou zich niet opnieuw mogen voordoen omdat de instanties die de Raadsbeslissingen voorbereiden deze materie nu beter beheersen en omdat het Secretariaat geleidelijk menselijke en materiële hulpbronnen ter beschikking van deze sector heeft gesteld. Verschillende voorstellen uit onderhavig verslag strekken er juist toe te garanderen dat de Raadsstructuren altijd in staat zijn om verzoeken om toegang tot documenten zorgvuldig te onderzoeken.

In de nog aanhangige derde zaak, T-174/95 Tidningen Journalisten tegen Raad, zijn andere soorten problemen ten aanzien van de toepassing van het besluit aan de orde. Een journalist had de Raad namelijk om 20 documenten over Europol verzocht op een ogenblik dat de onderhandelingen over de Overeenkomst nog niet voltooid waren. Na een diepgaand onderzoek van zijn verzoek heeft de Raad overeenkomstig de regels van Besluit 93/371/EG vier van deze documenten vrijgegeven. Overigens had de aanvrager via de administratie van een Lid-Staat reeds 18 van de 20 gevraagde documenten verkregen.

In dit verband wordt onderstreept dat Besluit 93/371/EG handelt over de Raad die volgens door hemzelf vastgestelde regels de mogelijkheid onderzoekt om al dan niet gevolg te geven aan een verzoek om toegang tot zijn documenten.

Besluit 93/371/EG zou nutteloos zijn mocht de aanvrager in weerwil van een andersluidend besluit van de Raad het document via een tussenpersoon in een administratie toch kunnen verkrijgen. (9)

(1) PB nr. L 340 van 31.12.1993, blz. 43.

(2) PB nr. L 340 van 31.12.1993, blz. 41.

(3) Bij het Secretariaat-Generaal van de Raad is een afdeling "Voorlichtingsbeleid, transparantie, public relations" ingesteld.

(4) Met inbegrip van de organisaties die in dit land hun zetel hebben.

(5) Bepaalde aanvragers verzochten om documenten die verschillende gebieden betreffen, hetgeen het verschil tussen het aantal aanvragers en de spreiding naar onderwerp verklaart.

(6) Zie de conclusie van advocaat-generaal Jacobs d.d. 9 maart 1995 in de zaak C-350/92 (Jurispr. 1995, I-1985, punt 35), waarin een advies van de Juridische Dienst van de Raad zonder diens toestemming tegen de Raad werd gebruikt in het kader van een procedure voor het Hof van Justitie: *"In elk geval lijkt duidelijk, dat bij gebreke van uitdrukkelijke machtiging van de Raad, een advies van de juridische dienst van de Raad niet in rechte voor het Hof kan worden ingeroepen. Dat zou namelijk schadelijk zijn voor het algemeen belang bij het verschaffen van onafhankelijk juridisch advies."* Het publiek zou dus geen toegang mogen krijgen tot documenten met juridische standpunten van de Juridische Dienst van de Raad omdat zulks, in geval van een geschil, 's Raads verdediging kan bemoeilijken wanneer die achteraf van het standpunt van zijn Juridische Dienst is afgeweken, terwijl het net de taak van de Juridische Dienst is om de Raad te verdedigen. De betrekkingen tussen de Juridische Dienst en de Raad vertonen veel gelijkens met die tussen een advocaat of een juridische raadgever met zijn cliëntèle, waarop het beroepsgeheim van toepassing is. Om de onafhankelijkheid van de Juridische Dienst als juridische raadgever van de Raad te waarborgen, horen de documenten die zijn juridische standpunten bevatten, niet toegankelijk te zijn voor het publiek.

(7) Zie art. 22 van het reglement van orde van de Raad en Besluit 24/95 van de Secretaris-Generaal van de Raad inzake de maatregelen betreffende de bescherming van gerubriceerde gegevens die op het Secretariaat-Generaal van de Raad van toepassing zijn.

(8) PB nr. C 74 van 14.03.96, blz. 3.

(9) Juridisch stelt het arrest van het Hof in de zaak C-58/94 dat Besluit 93/371/EG van de Raad juridisch correct is en rechtsgevolgen heeft voor derden in de toegang tot documenten van de Raad.