Europa-Parlamentet
2019-2024

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

2022/2015(INI)

12.1.2023

UDKAST TIL BETÆNKNING

om aktindsigt – årsberetning for årene 2019-2021
(2022/2015(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Evin Incir

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om aktindsigt – årsberetning for årene 2019-2021
(2022/2015(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 1, 9, 10, 11 og 16,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 15,

– der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 41 og 42,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter[1],

– der henviser til Kommissionens forslag af 30. april 2008 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (COM(2008)0229),

– der henviser til Kommissionens forslag af 21. marts 2011 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (COM(2011)0137),

– der henviser til sin holdning af 15. december 2011 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter[2],

– der henviser til sin beslutning af 14. september 2017 om gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet i EU-institutionerne[3],

– der henviser til sin beslutning af 17. januar 2019 om Ombudsmandens strategiske undersøgelse OI/2/2017 af gennemsigtigheden af de lovgivningsmæssige drøftelser i de forberedende organer til Rådet for Den Europæiske Union[4],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten[5] (whistleblowerdirektivet),

[1] EUT L 145 af 31.5.2001, s. 43.
[2] EUT C 168E af 14.6.2013, s. 159.
[3] EUT C 337 af 20.9 2018 s. 120.
[4] EUT C 411 af 27.11.2020, s. 149.
[5] EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17.

– der henviser til sin beslutning af 10. februar 2021 om aktindsigt (forretningsordenens artikel 122, stk. 7) – årsberetning for 2016-2018[6],

– der henviser sin beslutning af 16. september 2021 om styrkelse af gennemsigtigheden og integriteten i EU-institutionerne gennem oprettelse af et uafhængigt etisk organ[7],

– der henviser til sin beslutning af 21. oktober 2021 om EU's gennemsigtighed i forbindelse med udvikling, indkøb og distribution af covid-19-vacciner[8],

– der henviser til sin beslutning af 16. februar 2022 om årsberetningen om Den Europæiske Ombudsmands virksomhed i 2020[9],

– der henviser til rapporten om det endelige resultat af konferencen om Europas fremtid, der blev offentliggjort i maj 2022,

– der henviser til sin afgørelse af 18. oktober 2022 om decharge for gennemførelsen af budgettet for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning for regnskabsåret 2020[10],

– der henviser til sin beslutning af 15. december 2022 om mistanke om korruption fra Qatar og det bredere behov for gennemsigtighed og ansvarlighed i EU-institutionerne[11],

– der henviser til Den Europæiske Ombudsmands årsberetninger,

– der henviser til Den Europæiske Unions Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis,

– der henviser til Kommissionens, Rådets og Parlamentets rapporter/betænkninger fra 2019, 2020 og 2021 om anvendelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer[12],

– der henviser til forretningsordenens artikel 54 og artikel 122, stk. 7,

– der henviser til udtalelse fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A9-0000/2023),

A. der henviser til, at det i TEU hedder, at beslutninger skal træffes så åbent og så tæt på

[6] EUT C 465 af 17.11.2021, s. 54.
[7] EUT C 117 af 11.3.2022, s. 159.
[8] EUT C 184 af 5.5.2022, s. 99.
[9] EUT C 342 af 6.9.2022, s. 58.
[10] Vedtagne tekster, P9_TA(2022)0362.
[11] Vedtagne tekster, P9_TA(2022)0448.
[12] EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13.

borgerne som muligt[13]; der henviser til, at det i TEUF hedder, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer skal udføre deres arbejde så åbent som muligt, og at borgere og indbyggere skal have ret til aktindsigt[14]; der henviser til, at dette er en meget vigtig grundlæggende rettighed, da den giver borgerne mulighed for effektivt at udøve deres ret til at kontrollere EU's arbejde og følge beslutningsprocessen i EU;

B. der henviser til, at åbenhed skaber tillid; der henviser til, at EU-institutionerne må stræbe efter de højest mulige standarder for gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet; der henviser til, at åbenhed og civilsamfundets deltagelse er afgørende forudsætninger for at fremme god forvaltningspraksis i EU's institutioner;

C. der henviser til, at borgerne i den endelige rapport fra konferencen om Europas fremtid gav udtryk for deres utilfredshed med den manglende gennemsigtighed i EU's beslutningsproces og for et ønske om større inddragelse af borgerne og større ansvarlighed;

D. der henviser til, at borgernes forventninger med hensyn til gennemsigtighed, ansvarlighed og tekniske løsninger har udviklet sig i de seneste år; der henviser til, at dette kan kræve vedtagelse af nye tekniske løsninger og retningslinjer;

E. der henviser til, at de vigtigste bekymringer i de undersøgelser, der blev afsluttet af Ombudsmanden i 2021, var gennemsigtighed, ansvarlighed og aktindsigt i oplysninger og dokumenter (29 %), efterfulgt af servicekultur (26 %) og korrekt anvendelse af skønsbeføjelser (18 %)[15];

F. der henviser til, at Ombudsmanden i sag 1499/2021/SF[16] fandt, at Rådets afslag på at give fuld aktindsigt i dokumenter vedrørende lovgivningsmæssige forhandlinger udgjorde fejl eller forsømmelser;

G. der henviser til, at Unionens reaktion på covid-19-krisen viste dens evne til at handle, men også viste behovet for øget gennemsigtighed i Unionen;

H. der henviser til, at Parlamentet vedtog sin førstebehandlingsholdning til Kommissionens forslag til reform af forordning (EF) nr. 1049/2001 i december 2011; der henviser til, at forhandlingerne om denne forordning har stået stille siden 2012; der henviser til, at EU har påtaget sig mange nye ansvarsområder, siden forordningen trådte i kraft; der henviser til, at øget ansvar kræver øget gennemsigtighed for at opretholde EU's troværdighed og legitimitet i borgernes øjne;

Den seneste udvikling

1. er dybt bekymret over, at medlemmer, tidligere medlemmer og ansatte i Europa-Parlamentet angiveligt har været involveret i korruption, hvidvaskede penge og deltaget i en kriminel organisation til gengæld for indflydelse på Parlamentets beslutninger; minder om betydningen af gennemsigtighed i bekæmpelsen af korruption og med

[13] Artikel 10, stk. 3, i TEU, sammenholdt med den 13. betragtning i præamblen hertil og artikel 1, stk. 2, og artikel 9.
[14] Artikel 15 i TEUF.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/da/doc/annual-report/da/156017, s. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/da/decision/da/157727.

hensyn til at sikre ansvarlighed hos personer, der udfører offentlige opgaver; bemærker, at en høj grad af gennemsigtighed gør det lettere at spore aktiviteter i forbindelse med beslutningsprocessen og kan bidrage til at afsløre kriminelle aktiviteter;

2. bemærker med bekymring, at Kommissionen i 2021 efter en anmodning om aktindsigt i tekstbeskeder mellem Kommissionens formand og den administrerende direktør for en medicinalvirksomhed vedrørende indkøb af covid-19-vacciner nægtede overhovedet at søge ordentligt efter sådanne tekstbeskeder, for slet ikke at tale om at give aktindsigt i dem; minder om, at registrering af et dokument er en følge af eksistensen af et dokument og ikke en forudsætning for dets eksistens; støtter Ombudsmandens konstatering af fejl eller forsømmelser fra Kommissionens side i denne sag[17];

3. bemærker med bekymring, at et fælles problem i forbindelse med begæringer om aktindsigt er institutionernes afslag på aktindsigt på grundlag af uvæsentlige argumenter; gentager, at en institution, der påberåber sig en af disse undtagelser, skal gennemføre en objektiv og individuel bedømmelse og påvise, at risikoen for den beskyttede interesse er til at forudse og ikke blot hypotetisk, og skal definere, på hvilken måde aktindsigt i dokumentet specifikt og reelt kunne underminere den beskyttede interesse[18]; fremhæver, at det kan være muligt at offentliggøre visse dele af et dokument, når andre dele skal beskyttes; bemærker med interesse den sag, der er anlagt mod Rådet for dets hyppige anvendelse af den uformelle betegnelse "arbejdsdokument"[19];

4. noterer sig, at Kommissionen modtager det højeste antal oprindelige begæringer om aktindsigt ((8 420 i 2021), efterfulgt af Rådet (2 083 i 2021) og Parlamentet (499 i 2021); anerkender, at institutionernes svarprocent generelt er ret positiv (i 2021 var den på 75 % for Kommissionen, 89,5 % for Rådet og 95 % for Parlamentet);

5. beklager, at adgangen til rådgivning fra institutionernes respektive juridiske tjenester er for begrænset; bemærker med interesse, at Domstolen har fremhævet, at spørgsmålet om, hvorvidt en juridisk udtalelse er særlig følsom, afhænger af, om selve udtalelsens indhold er særligt følsomt, og ikke af, om lovgivningsprocessen i forbindelse med udtalelsen er følsom[20];

6. glæder sig over Frontex' oprettelse af et dokumentregister på et særligt websted; bemærker imidlertid, at registret indeholder meget få dokumenter vedrørende gennemførelsen af fælles operationer, som er agenturets kerneaktivitet; understreger, at disse oplysninger er nødvendige for at forstå agenturets arbejde; støtter Ombudsmandens henstilling som følge af hendes undersøgelse på eget initiativ 4/2021/MHZ om, at agenturet bør anlægge en mere proaktiv tilgang til gennemsigtighed med henblik på at sikre større ansvarlighed for sine operationer;

---

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/da/decision/da/158295.
[18] EU-Domstolens dom af 22. marts 2018, Emilio De Capitani mod Europa-Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167; EU-Domstolens dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet for Den Europæiske Union, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.
[19] Sag anlagt den 7. maj 2021, De Capitani mod Rådet for Den Europæiske Union, T-163/21.
[20] Domstolens dom af 21. april 2021, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, T-252/19, EU:C:2021:203.

Status for lovgivningen

7. påpeger, at retten til aktindsigt efter ikrafttrædelsen af TEU og TEUF gælder alle EU's institutioner, organer og agenturer[21]; bemærker, at i betragtning af de øgede krav om gennemsigtighed, der er fastsat i traktaterne, bør enhver revision af forordning (EF) nr. 1049/2001 ikke sænke det nuværende niveau af gennemsigtighed; fremhæver den afgørende rolle, som den relevante retspraksis spiller med hensyn til at holde forordningen i overensstemmelse med den aktuelle udvikling[22]; fremhæver behovet for at kodificere den relevante retspraksis, styrke gennemsigtigheden yderligere og sikre ansvarlighed inden for EU;

8. minder om, at det ikke er den måde, et dokument kommunikeres på, eller den omstændighed at det er blevet registreret, der gør det til et dokument fra en bestemt institution, men snarere, om dets indhold vedrører politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under den pågældende institutions ansvarsområde;

Henstillinger

9. glæder sig over Kommissionens hensigt om at øge gennemsigtigheden i EU baseret på gennemsigtighed som standard; opfordrer Kommissionen til ikke at overveje noget forslag om at ændre forordning (EF) nr. 1049/2001, som ville sænke standarderne for gennemsigtighed og aktindsigt; beklager, at forhandlingerne længe har stået stille, og opfordrer indtrængende Rådet og Kommissionen til at genoptage forhandlingerne med de øvrige institutioner på grundlag af Kommissionens forslag fra 2008 og 2011; bemærker, at enhver reform vil skulle tage fat på centrale spørgsmål såsom omfanget af grundene til afslag, vurderingen af offentlighedens interesse, gennemsigtighed i lovgivningsprocessen og modstand mod gruppefritagelser; opfordrer Rådet, Kommissionen og Parlamentet til at arbejde konstruktivt med det endelige mål om at give EU-borgerne bredere og bedre adgang til dokumenter;

10. understreger betydningen af Parlamentets åbenhedsregister og opfordrer til, at der indføres et obligatorisk krav om, at alle medlemmer skal offentliggøre alle planlagte møder med personer uden for Parlamentet, når disse møder vedrører en betænkning eller en beslutning fra Europa-Parlamentet;

11. anbefaler en revision af personalevedtægten, navnlig artikel 22, litra c), med henblik på at bringe den i overensstemmelse med standarderne i whistleblowerdirektivet; gentager sin opfordring til, at et særligt udvalg får til opgave at identificere potentielle mangler i Europa-Parlamentets regler om gennemsigtighed, integritet og korruption og fremsætte forslag til reformer; minder om sit tilsagn om at nedsætte et undersøgelsesudvalg med henblik på at undersøge sager om korruption og uretmæssige handlinger fra lande uden for EU, der forsøger at opnå indflydelse i Europa-Parlamentet; minder om sin holdning om, at Kommissionen bør fremsætte et forslag om oprettelse af et nyt etisk organ for

[21] Artikel 15, stk. 3, i TEUF.
[22] Se f.eks. EU-Domstolens dom af 18. juli 2017, Europa-Kommissionen mod Patrick Breyer, T-213/15, EU:C:2017:563; EU-Domstolens dom af 1. september 2021, Andrea Homoki mod Europa-Kommissionen, T-517/19, EU:T:2021:529; og EU-Domstolens dom af 21. april 2021, Pech mod Rådet for Den Europæiske Union, T-252/19, EU:C:2021:203.

EU-institutionerne så hurtigt som muligt;

12. glæder sig over Ombudsmandens praktiske henstillinger til, hvordan tekst og straksbeskeder, der sendes eller modtages af ansatte i deres faglige egenskab, skal registreres[23]; anerkender, at arbejdsrelaterede tekst- og straksbeskeder er "dokumenter" som omhandlet i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt, og opfordrer de øvrige EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer til også at anerkende dette; opfordrer de øvrige EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer til at anvende en bred fortolkning af begrebet "dokument", som er særlig vigtigt i et informationssamfund og i forbindelse med nye kommunikationsformer;

13. opfordrer EU-institutionerne til inden for en rimelig tidsramme og på en brugervenlig måde at føre en politik med gennemsigtighed i udformningen og offentliggøre dokumenter, der er knyttet til lovgivningssager, proaktivt; opfordrer alle EU-institutioner til fuldt ud at efterleve EU-Domstolens dom i sag T-540/15[24] om adgang til trilogdokumenter; insisterer på, at Rådet bør forbedre sine regler og procedurer for lovgivningsmæssig gennemsigtighed, herunder adgang til og klassificering af lovgivningsmæssige dokumenter;

14. glæder sig over, at Kommissionen agter at udarbejde nye interne retningslinjer om gennemsigtighed og aktindsigt, og opfordrer andre institutioner til at følge dette initiativ; opfordrer Kommissionen til at sikre, at retningslinjerne omfatter en politik om gennemsigtighed i udformningen og afspejler den relevante retspraksis og Ombudsmandens henstillinger fra de seneste år[25];

15. opfordrer Kommissionen og de øvrige EU-institutioner, -agenturer og -organer til at være mere proaktive med hensyn til at offentliggøre statistikker over, hvordan de behandler anmodninger om aktindsigt, da sådanne oplysninger vil bidrage til at vurdere institutionernes tilgang til aktindsigt;

16. minder om, at en begæring om aktindsigt skal behandles hurtigt[26]; bemærker med bekymring, at Ombudsmanden modtager mange klager fra borgerne over ekstreme forsinkelser med hensyn til at få adgang til de ønskede dokumenter; støtter Ombudsmandens synspunkt om, at forsinket adgang reelt er et afslag på adgang, og at de administrative processer bør strømlines for at sikre, at borgerne får aktindsigt rettidigt; opfordrer til flere data om institutionernes overholdelse af fristerne;

17. bemærker med bekymring, at borgerne på nuværende tidspunkt kun kan anfægte afslaget på en begæring om aktindsigt ved at anlægge sag mod institutionen og/eller ved at indgive en klage til Ombudsmanden; opfordrer EU's institutioner, organer og agenturer til at vedtage mere tilgængelige procedurer for behandling af klager over afslag på aktindsigt; anbefaler i denne forbindelse, at der udnævnes uafhængige højtstående tjenestemænd med kapacitet til uden unødig forsinkelse at gennemgå klager

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/da/doc/correspondence/da/158383.
[24] Dom af 22. marts 2018, Emilio De Capitani mod Europa-Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167,
[25] Se f.eks. Den Europæiske Ombudsmands afgørelse i sag 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/da/decision/da/122313); EU-Domstolens dom af 14. september 2022, Pollinis France mod Europa-Kommissionen, forenede sager T-371/20 og T-554/20, EU:T:2022:556; og EU-Domstolens dom af 22. marts 2018, Emilio De Capitani mod Europa-Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167;
[26] Forordning (EF) nr. 1049/2001, artikel 7.

vedrørende anmodninger om aktindsigt;

°

° °

18. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.