Europaparlamentet
2019–2024

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

2022/2015(INI)

12.1.2023

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om allmänhetens tillgång till handlingar – årsrapport för åren 2019–2021
(2022/2015(INI))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Evin Incir

PR_INI

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION 3

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om allmänhetens tillgång till handlingar – årsrapport för åren 2019–2021 (2022/2015(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), särskilt artiklarna 1, 9, 10, 11 och 16,

– med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 15,

– med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 41 och 42,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar[1],

– med beaktande av kommissionens förslag av den 30 april 2008 till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (COM(2008)0229),

– med beaktande av kommissionens förslag av den 21 mars 2011 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (COM(2011)0137),

– med beaktande av sin ståndpunkt av den 15 december 2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar[2],

med beaktande av sin resolution av den 14 september 2017 om öppenhet, ansvarstagande och integritet i EU:s institutioner[3],

– med beaktande av sin resolution av den 17 januari 2019 om ombudsmannens strategiska undersökning OI/2/2017 om insynen i diskussionerna om lagstiftning i rådets förberedande organ[4],

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av

[1] EUT L 145, 31.5.2001, s. 43.
[2] EUT C 168E, 14.6.2013, s. 159.
[3] EUT C 337, 20.9.2018, s. 120.
[4] EUT C 411, 27.11.2020, s. 149.

unionsrätten[5] (visselblåsardirektivet)

– med beaktande av sin resolution av den 10 februari 2021 om allmänhetens tillgång till handlingar (artikel 122.7 i arbetsordningen) – årsrapport för 2016–2018[6],

– med beaktande av sin resolution av den 16 september 2021 om förstärkt transparens och integritet i EU:s institutioner genom inrättande av ett oberoende EU-organ för etiska frågor[7],

– med beaktande av sin resolution av den 21 oktober 2021 om transparens i EU i samband med utveckling, inköp och distribution av covid-19-vaccin[8],

– med beaktande av sin resolution av den 16 februari 2022 om årsrapporten om Europeiska ombudsmannens verksamhet 2020[9],

– med beaktande av rapporten om slutresultatet av konferensen om Europas framtid som offentliggjordes i maj 2022,

– med beaktande av sitt beslut av den 18 oktober 2022 om ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån för budgetåret 2020[10],

– med beaktande av sin resolution av den 15 december 2022 om misstankar mot Qatar angående korruption och det generella behovet av transparens och ansvarsskyldighet i EU:s institutioner[11],

– med beaktande av Europeiska ombudsmannens årsrapporter,

– med beaktande av rättspraxis från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen),

– med beaktande av kommissionens, rådets och parlamentets rapporter från 2019, 2020 och 2021 om tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ[12],

– med beaktande av artiklarna 54 och 122.7 i arbetsordningen,

med beaktande av betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor,

---

[5] EUT L 305, 26.11.2019, s. 17.
[6] EUT C 465, 17.11.2021, s. 54.
[7] EUT C 117, 11.3.2022, s. 159.
[8] EUT C 184, 5.5.2022, s. 99.
[9] EUT C 342, 6.9.2022, s. 58.
[10] Antagna texter, P9_TA(2022)0362.
[11] Antagna texter, P9_TA(2022)0448.
[12] EUT L 264, 25.9.2006, s. 13.

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A9-0000/2023), och av följande skäl:

A. Enligt EU-fördraget ska beslut fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt[13]. Enligt EUF-fördraget ska unionens institutioner, organ och byråer utföra sitt arbete så öppet som möjligt och medborgarna och invånarna ska ha rätt till tillgång till handlingar[14]. Detta är en mycket viktig grundläggande rättighet eftersom den ger medborgarna möjlighet att i praktiken utöva sin rätt att granska EU:s arbete och följa beslutsprocessen inom EU.

B. Öppenhet skapar förtroende. EU:s institutioner måste i fråga om insyn, ansvarsskyldighet och integritet sträva efter högsta möjliga standarder. Öppenhet och delaktighet från civilsamhället är absolut nödvändigt för att främja god styrning av EU:s institutioner.

C. I slutrapporten från konferensen om Europas framtid uttryckte medborgarna sitt missnöje med bristen på insyn i EU:s beslutsprocess och uttryckte en önskan om ökad medborgardelaktighet och ansvarsskyldighet.

D. Medborgarnas förväntningar när det gäller insyn, ansvarsskyldighet och tekniska lösningar har förändrats under de senaste åren. Detta kan kräva att nya tekniska lösningar och riktlinjer införs.

E. De frågor som ansågs viktigast i de undersökningar som ombudsmannen avslutade under 2021 var insyn, ansvarsskyldighet och allmänhetens tillgång till information och handlingar (29 %), följt av servicekultur (26 %) och korrekt användning av bedömningsutrymme (18 %)[15].

F. I mål 1499/2021/SF[16] ansåg ombudsmannen att rådets avslag på begäran om att ge allmänheten full tillgång till handlingar som rör förhandlingar om lagstiftning utgjorde ett administrativt missförhållande.

G. Unionens hantering av covid-19-krisen visade på dess förmåga att agera, men visade också på behovet av ökad transparens inom unionen.

H. Europaparlamentet antog sin ståndpunkt vid första behandlingen av kommissionens förslag till reform av förordning (EG) nr 1049/2001 i december 2011. Förhandlingarna om den förordningen har stått stilla sedan 2012. EU har fått många nya ansvarsområden sedan förordningen trädde i kraft. Mer ansvar kräver mer transparens för att EU:s trovärdighet och legitimitet ska kunna upprätthållas i medborgarnas ögon.

Den senaste utvecklingen

1. Europaparlamentet är djupt bekymrat över att ledamöter, före detta ledamöter och personal vid Europaparlamentet misstänks för korruption, penningtvätt och deltagande i

[13] Artikel 10.3 i EU-fördraget, jämförd med trettonde skälet i ingressen samt artikel 1.2 och artikel 9 i samma fördrag.
[14] Artikel 15 i EUF-fördraget.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/sv/doc/annual-report/sv/156017, s. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/sv/decision/sv/157727.

en kriminell organisation i utbyte mot inflytande över parlamentets beslut. Parlamentet erinrar om vikten av transparens när korruption bekämpas och ansvarsskyldighet säkerställs för de personer som arbetar inom offentlig sektor. Parlamentet konstaterar att en hög grad av insyn gör det lättare att spåra verksamhet som har anknytning till beslutsprocessen och kan bidra till att upptäcka brottslig verksamhet.

2. Europaparlamentet konstaterar med oro att kommissionen 2021, efter en begäran om allmänhetens tillgång till textmeddelanden mellan kommissionens ordförande och den verkställande direktören för ett läkemedelsföretag angående inköp av covid-19-vaccin, avslog begäran om allmänhetens tillgång till sådana textmeddelanden utan att ens göra någon ordentlig sökning efter dem. Parlamentet erinrar om att registrering av en handling är en följd av att en handling existerar och inte ett villkor för att den ska existera. Parlamentet stöder ombudsmannens slutsats att administrativa missförhållanden förelåg från kommissionens sida i detta fall[17].

3. Europaparlamentet konstaterar med oro att ett vanligt problem i fråga om begäranden om tillgång till handlingar är att institutionerna ger avslag på grundval av dåligt underbyggda argument. Parlamentet upprepar att en institution som åberopar ett av undantagen för tillgång måste göra en objektiv och individuell bedömning och visa att risken för det skyddade intresset är förutsebar och inte rent hypotetisk samt definiera hur tillgång till handlingen specifikt och i praktiken skulle undergräva det skyddade intresset[18]. Parlamentet understryker att det kan vara möjligt att lämna ut vissa delar av en handling även om övriga delar måste skyddas. Parlamentet noterar med intresse det mål som inletts mot rådet med anledning av dess frekventa åberopande av det informella prejudikatet om ”arbetsdokument”[19].

4. Europaparlamentet noterar att kommissionen får in det högsta antalet förstagångsansökningar om allmänhetens tillgång till handlingar (8 420 under 2021), följt av rådet (2 083 under 2021) och parlamentet (499 under 2021). Parlamentet är medvetet om att den totala andelen bifall från institutionerna är ganska hög (under 2021 var den 75 % för kommissionen, 89,5 % för rådet och 95 % för parlamentet).

5. Europaparlamentet beklagar att tillgången till råd från institutionernas respektive rättstjänster är alltför begränsad. Parlamentet konstaterar med intresse att domstolen har understrukit att frågan om huruvida ett rättsligt yttrande är särskilt känsligt är avhängigt av huruvida innehållet i själva yttrandet är särskilt känsligt, inte av huruvida lagstiftningsprocessen i fråga om yttrandet är känslig[20].

6. Europaparlamentet ser positivt på Frontex inrättande av ett register över handlingar på en särskild webbplats. Parlamentet konstaterar dock att registret innehåller mycket få handlingar med anknytning till genomförandet av gemensamma insatser, vilket är byråns kärnverksamhet. Parlamentet betonar att denna information är nödvändig för att förstå byråns arbete. Parlamentet stöder ombudsmannens rekommendation, efter hennes

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/sv/decision/sv/158295.
[18] EU-domstolens dom av den 22 mars 2018 i mål T-540/15, *Emilio De Capitani mot Europaparlamentet*, EU:T:2018:167; EU-domstolens dom av den 1 juli 2008 i de förenande målen C-39/05 P och C-52/05 P, *Sverige och Turco mot Europeiska unionens råd*, EU:C:2008:374.
[19] Mål inlett den 7 maj 2021, *De Capitani Europeiska unionens råd*, T-163/21.
[20] Dom av den 21 april 2021 i mål T-252/19, *Laurent Pech mot Europeiska unionens råd*, EU:T:2021:203.

egeninitierade undersökning 4/2021/MHZ, att byrån bör inta en mer proaktiv hållning i fråga om insyn i syfte att säkerställa högre ansvarsskyldighet för sin verksamhet.

Lägesrapport om lagstiftningen

7. Europaparlamentet påpekar att rätten till tillgång till handlingar sedan EU-fördraget och EUF-fördraget trädde i kraft gäller alla EU:s institutioner, organ och byråer[21]. Parlamentet konstaterar att en eventuell översyn av förordning (EG) nr 1049/2001 med tanke på de ökade kraven på insyn som fastställs i fördragen inte bör sänka den nuvarande insynsnivån. Parlamentet understryker den avgörande roll som relevant rättspraxis spelar för att förordningen ska vara ajour med den senaste utvecklingen[22]. Parlamentet understryker behovet av att kodifiera relevant rättspraxis, ytterligare stärka insynen och säkerställa ansvarsskyldighet inom EU.

8. Europaparlamentet erinrar om att det inte är handlingens medium eller dess registrering som gör den till en viss institutions handling utan snarare huruvida handlingens innehåll gäller en fråga med anknytning till politik, verksamhet och beslut som omfattas av den institutionens ansvarsområde.

Rekommendationer

9. Europaparlamentet ser positivt på kommissionens avsikt att öka insynen inom EU utifrån ”insyn som standard”. Parlamentet vädjar till kommissionen att inte överväga något förslag om ändring av förordning (EG) nr 1049/2001 som skulle sänka standarderna för insyn och tillgång till handlingar. Parlamentet beklagar att förhandlingarna länge har stått stilla och uppmanar med eftertryck rådet och kommissionen att återuppta förhandlingarna med de övriga institutionerna på grundval av kommissionens förslag från 2008 och 2011. Parlamentet konstaterar att en reform måste ta itu med centrala frågor såsom tillämpningsområdet för skälen till avslag, prövning av allmänhetens intresse, insyn i lagstiftningsprocessen och invändning mot gruppundantag. Parlamentet uppmanar rådet, kommissionen och parlamentet att arbeta konstruktivt med det slutliga målet att ge EU-medborgarna en bredare och bättre tillgång till handlingar.

10. Europaparlamentet betonar vikten av parlamentets öppenhetsregister och begär att det ska införas ett obligatoriskt krav för alla ledamöter att offentliggöra samtliga inplanerade möten med personer som inte tillhör parlamentet när sådana möten har anknytning till ett betänkande eller en resolution från parlamentet.

11. Europaparlamentet begär en översyn av tjänsteföreskrifterna, särskilt artikel 22c, i syfte att anpassa dem till standarderna i visselblåsardirektivet. Parlamentet upprepar sin begäran om ett särskilt utskott med uppgift att identifiera potentiella brister i parlamentets bestämmelser om insyn, integritet och korruption och lägga fram förslag till reformer. Parlamentet erinrar om sitt åtagande att inrätta ett utskott som ska utreda

[21] Artikel 15.3 i EUF-fördraget.

[22] Se till exempel EU-domstolens dom av den 18 juli 2017 i mål T-213/15, *Europeiska kommissionen mot Patrick Breyer*, EU:C:2017:563; EU-domstolens dom av den 1 september 2021 i mål T-517/19, *Andrea Homoki mot Europeiska kommissionen*, EU:T:2021:529; EU-domstolens dom av den 21 april 2021 i mål T-252/19, *Laurent Pech mot Europeiska unionens råd*, EU:T:2021:203.

fall av korruption och otillbörligt agerande från länder utanför EU som försöker köpa inflytande i parlamentet. Parlamentet erinrar om sin ståndpunkt att kommissionen så snart som möjligt bör lägga fram ett förslag om att inrätta ett nytt etikorgan för EU:s institutioner.

12. Europaparlamentet ser positivt på ombudsmannens praktiska rekommendationer om hur text- och snabbmeddelanden som skickas eller tas emot av anställda i deras yrkesutövning ska registreras[23]. Parlamentet erkänner att arbetsrelaterade text- och snabbmeddelanden är ”handlingar” i den mening som avses i förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar och uppmanar EU:s övriga institutioner, organ och byråer att också erkänna detta. Parlamentet uppmanar EU:s övriga institutioner, organ och byråer att göra en bred tolkning av begreppet ”handling”, vilket är särskilt viktigt i ett informationssamhälle och i samband med nya kommunikationsformer.

13. Europaparlamentet begär att EU:s institutioner ska ha en policy om ”inbyggd öppenhet” och offentliggöra handlingar kopplade till lagstiftningsärenden proaktivt, inom en rimlig tidsram och på ett användarvänligt sätt. Parlamentet begär att EU:s institutioner fullt ut ska följa domen från EU-domstolen i mål T-540/15[24] om tillgång till handlingar från trepartsmöten. Parlamentet insisterar på att rådet bör förbättra sina bestämmelser och förfaranden för insyn i lagstiftningen, inbegripet tillgång till och säkerhetsskyddsklassificering av lagstiftningshandlingar.

14. Europaparlamentet ser positivt på kommissionens avsikt att ta fram nya interna riktlinjer för transparens och tillgång till handlingar och uppmanar övriga institutioner att följa detta initiativ. Parlamentet uppmanar kommissionen att se till att riktlinjerna innebär en policy om ”inbyggd öppenhet” och speglar relevant rättspraxis och ombudsmannens rekommendationer från de senaste åren[25].

15. Europaparlamentet begär att kommissionen och EU:s övriga institutioner, byråer och organ ska vara mer proaktiva när det gäller att offentliggöra statistik om hur de hanterar begäranden om tillgång till handlingar, eftersom sådan information skulle vara till hjälp för att bedöma institutionernas hållning i fråga om tillgång till handlingar.

16. Europaparlamentet erinrar om att en ansökan om tillgång till en handling ska behandlas skyndsamt[26]. Parlamentet konstaterar med oro att ombudsmannen tar emot många klagomål från medborgarna om extrema förseningar för att få tillgång till begärda handlingar. Parlamentet stöder ombudsmannens uppfattning att försenad tillgång i praktiken innebär nekad tillgång och att de administrativa förfarandena bör effektiviseras i syfte att säkerställa att medborgarna får tillgång till handlingar inom en rimlig tid. Parlamentet efterfrågar fler uppgifter om institutionernas efterlevnad av

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.
[24] Dom av den 22 mars 2018 i mål T-540/15, *Emilio De Capitani mot Europaparlamentet*, EU:T:2018:167.
[25] Se t.ex. Europeiska ombudsmannens beslut i ärende 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/sv/decision/sv/122313); EU-domstolens dom av den 14 september 2022 i de förenade målen T-371/20 and T-554/20, *Pollinis France mot Europeiska kommissionen*, EU:T:2022:556; EU-domstolens dom av den 22 mars 2018 i mål T-540/15, *Emilio De Capitani mot Europaparlamentet*, EU:T:2018:167.
[26] Förordning (EG) nr 1049/2001, artikel 7.

tidsfristerna.

17. Europaparlamentet konstaterar med oro att medborgarna för närvarande endast kan bestrida ett avslag på en begäran om tillgång till handlingar genom att väcka talan mot institutionen och/eller lämna in ett klagomål till ombudsmannen. Parlamentet uppmanar EU:s institutioner, organ och byråer att införa mer tillgängliga förfaranden för att hantera klagomål om avslag på begäranden om tillgång. I detta sammanhang rekommenderar parlamentet att oberoende, högre tjänstemän utses med befogenhet att utan onödigt dröjsmål granska överklaganden som gäller begäranden om tillgång till handlingar.

°

° °

18. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.