Europaparlamentet
2024-2029

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

2025/2137(INI)

15.10.2025

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om allmänhetens tillgång till handlingar – rapport för 2022–2024
(2025/2137(INI))

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

Föredragande: Veronika Cifrová Ostrihoňová

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION 3

MOTIVERING 8

BILAGA: FÖRKLARING OM SYNPUNKTER.....9

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om allmänhetens tillgång till handlingar – rapport för 2022–2024

(2025/2137(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 (*stadgan*), 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 vid första behandlingen 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 kommissionens meddelande av den 11 februari 2025 om kommissionens arbetsprogram för 2025 (COM(2025)0045) och dess bilagor samt avsikten att dra tillbaka förslagen COM(2011)0137 och COM(2008)0229 om ändring av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar,

– med beaktande av kommissionens beslut (EU) 2024/3080 av den 4 december 2024 om upprättande av kommissionens arbetsordning och om ändring av beslut C(2000) 3614[3],

[1] EUT L 145, 31.5.2001, s. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] EUT C 168 E, 14.6.2013, s. 159.
[3] EUT L, 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.

– med beaktande av sin resolution av den 14 september 2017 om öppenhet, ansvarstagande och integritet i EU:s institutioner[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 unionsrätten[5],

– med beaktande av sin resolution av den 10 februari 2021 om allmänhetens tillgång till handlingar[6],

– med beaktande av Europeiska ombudsmannens rapporter och beslut, i synnerhet den särskilda rapporten OI/2/2022/OAM[7] och beslutet i ärende 1316/2021/MIG[8],

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

– med beaktande av EU-domstolens dom av den 14 maj 2025 i mål T-36/23, *Stevi och The New York Times* mot *kommissionen*[9],

– med beaktande av sin resolution av den 13 juli 2023 om allmänhetens tillgång till handlingar – årsrapport för åren 2019–2021[10],

– med beaktande av sin resolution av den 14 mars 2024 om den tid det tar för Europeiska kommissionen att behandla begäranden om allmänhetens tillgång till handlingar[11],

– med beaktande av artiklarna 122.7 och 149 i arbetsordningen,

– med beaktande av artikel 55 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A10-0000/2025), och av följande skäl:

A. EU:s fördrag garanterar varje medborgare rätten till demokratiskt deltagande och transparent beslutsfattande, vilket kräver att institutionerna ger allmänheten tillgång till handlingar. Denna grundläggande rätt till tillgång till handlingar, som skyddas av fördragen och stadgan, möjliggör en effektiv medborgargranskning[12]. EU-domstolen har bekräftat att allmänhetens tillgång till handlingar är en väsentlig del av deltagandedemokratin.

---

[4] EUT C 337, 20.9.2018, s. 120.
[5] EUT L 305, 26.11.2019, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] EUT C 465, 17.11.2021, s. 54.
[7] Europeiska ombudsmannen, *Special Report of the European Ombudsman in her strategic inquiry concerning the time the European Commission takes to deal with requests for public access to documents (OI/2/2022/OAM)* (inte översatt till svenska), 21 september 2023.
[8] Europeiska ombudsmannen, *Decision on the European Commission's refusal of public access to text messages exchanged between the Commission President and the CEO of a pharmaceutical company on the purchase of a COVID-19 vaccine (case 1316/2021/MIG)* (inte översatt till svenska), 12 juli 2022.
[9] Tribunalens dom av den 14 maj 2025, *Stevi och The New York Times* mot *kommissionen*, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] EUT C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] EUT C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] Artikel 10.3 i EU-fördraget, jämförd med skäl 13 i ingressen samt artikel 1.2 och artikel 9 i samma fördrag samt artikel 15 i EUF-fördraget.

B. EU-domstolen har betonat att offentlig granskning av lagstiftningsinformation är väsentlig för demokratin och gör det möjligt för medborgarna att på ett ändamålsenligt sätt utöva sina demokratiska rättigheter.

C. Medborgarna förväntar sig transparens, effektivitet och ansvarsskyldighet från offentliga myndigheter, vilket är helt befogat, och EU:s institutioner, organ och byråer bör uppfylla dessa förväntningar på ett tydligt och begripligt sätt.

D. Tillgång till tillförlitlig och korrekt information är avgörande som skydd mot felaktig information och för att motverka spridningen av desinformation på ett ändamålsenligt sätt.

E. Europeiska ombudsmannens strategiska undersökning som beskrivs i den särskilda rapporten OI/2/2022/OAM avslöjade systemrelaterade och betydande dröjsmål från kommissionens sida, särskilt i dess hantering av bekräftande ansökningar (begäranden från sökande om att se över det ursprungliga svaret) till följd av ursprungliga nekanden till att ge medborgarna tillgång till handlingar.

F. I maj 2021 begärde en journalist tillgång till handlingar, bland annat textmeddelanden mellan kommissionens ordförande och Pfizer, men kommissionen uppgav att den inte hade några sådana förteckningar på grundval av interna regler för registrering. Europeiska ombudsmannen ansåg att detta svar var otillräckligt och rekommenderade en förnyad sökning, i enlighet med kraven på allmänhetens tillgång enligt förordning (EG) nr 1049/2001.

G. I sitt meddelande om arbetsprogrammet för 2025 uttryckte kommissionen sin avsikt att dra tillbaka förslagen COM(2011)0137 och COM(2008)0229 som båda syftar till att ändra förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar, med hänvisning till att ingen överenskommelse alls är i sikte efter flera års dödläge avseende lagstiftningen sedan 2011.

Årsrapporter om allmänhetens tillgång till handlingar

1. Europaparlamentet noterar att kommissionen under 2024 ändrade sin ram för transparens genom att anta en reviderad arbetsordning som förtydligar reglerna om allmänhetens tillgång till handlingar enligt förordning (EG) nr 1049/2001.

2. Europaparlamentet konstaterar att kommissionen under 2024 mottog 6 938 ursprungliga begäranden om tillgång till handlingar och 641 bekräftande ansökningar, vilket är en ökning med 7 % jämfört med 2023[13].

3. Europaparlamentet belyser att parlamentets offentliga register över handlingar den 31 december 2024 innehöll 918 803 hänvisningar (en ökning från 898 267 i slutet av 2023). Parlamentet noterar att den totala andelen positiva svar fortfarande var hög, 91 %, och att ansökningar i genomsnitt behandlades inom cirka nio arbetsdagar[14].

[13] Kommissionens rapport av den 19 maj 2025 om tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar under 2024 (COM(2025)0239).
[14] Europaparlamentet, *Allmänhetens tillgång till handlingar 2024 – Europaparlamentets årsrapport*, generaldirektoratet för parlamentets ledning, enheten för transparens, maj 2025.

Den senaste tidens utveckling

4. Europaparlamentet betonar att även om viss information måste undanhållas bör ett partiellt utlämnande, där så fortfarande är både genomförbart och önskvärt, övervägas mot bakgrund av det allt överskuggande allmänintresset av transparens, som omfattar principerna om sund styrning, institutionell effektivitet, demokratisk ansvarsskyldighet och ökat samhällsengagemang i beslutsfattandet.

5. Europaparlamentet uttrycker oro över den ihållande och utbredda vanan att officiella handlingar tilldelas en för hög säkerhetsskyddsklassificeringsnivå av EU:s institutioner, organ och byråer. Parlamentet upprepar sin långvariga uppmaning, som har framförts i tidigare resolutioner om allmänhetens tillgång till handlingar, att fastställa tydliga, konsekventa och rättsligt bindande regler för att ge handlingar en säkerhetsskyddsklassificering samt för att häva säkerhetsskyddsklassificeringen av desamma.

6. Europaparlamentet beklagar djupt att det fortfarande saknas en meningsfull uppföljning från kommissionens och rådets sida som svar på dessa rekommendationer.

7. Europaparlamentet konstaterar att Europeiska ombudsmannens undersökning som beskrivs i den särskilda rapporten OI/2/2022/OAM avslöjade ett mönster av systemrelaterade dröjsmål från kommissionens sida när det gäller att besvara bekräftande ansökningar, och fann att strukturella brister, otillräckliga resurser och bristfällig kommunikation i slutändan avskräckte enskilda personer från att utöva sin rätt till tillgång.

8. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att säkerställa att alla framtida lagstiftningsförslag bygger på tillförlitliga och kontrollerbara uppgifter som tydligt visar på deras nödvändighet, proportionalitet och förväntade ändamålsenlighet. Parlamentet riktar dessutom en bestämd uppmaning till kommissionen att säkerställa full transparens i urvalet av berörda parter som rådfrågas under utarbetandet av lagstiftningsförslag.

9. Europaparlamentet beklagar att det i rådet fortfarande finns brister gällande transparensen. Parlamentet noterar med oro de rön som visar på rådets vägran att bevilja tillgång till handlingar från trepartsmöten. Parlamentet beklagar att även de senaste analyserna belyser bristen på proaktiva metoder för offentliggörande och registrering.

10. Europaparlamentet välkomnar EU-domstolens dom i målet *Stevi och The New York Times* mot *kommissionen* som ett viktigt bidrag till ramen för den rättspraxis som har främjat transparenta tillämpningar inom EU:s institutioner, organ och byråer. Parlamentet noterar att domen understryker skyldigheten att proaktivt bevara dokumentation för att säkerställa att rätten till tillgång kan utövas på ett ändamålsenligt sätt. Parlamentet beklagar dock att EU-domstolen valde att inte omtolka förordning (EG) nr 1049/2001 mot bakgrund av moderna kommunikationsmetoder och framväxande skyldigheter kring transparens.

Rekommendationer

11. Europaparlamentet noterar antagandet av kommissionens reviderade interna regler om tillgång till handlingar, och att frågan om deras förenlighet med stadgan, EU-fördraget, EUF-fördraget och förordning (EG) nr 1049/2001 har tagits upp. Parlamentet betonar att

tillgång till handlingar är en grundläggande rättighet enligt EU-rätten som är avgörande för att säkerställa transparens, demokratisk ansvarsskyldighet och meningsfullt medborgardeltagande. Parlamentet uppmanar kommissionen att se över dessa regler mot bakgrund av relevant rättspraxis och, när så är lämpligt, förtydliga eller anpassa dem så att största möjliga transparens uppnås.

12. Europaparlamentet noterar kommissionens tillbakadragande av sina förslag från 2008 och 2011 om översyn av förordning (EG) nr 1049/2001. Parlamentet beklagar beslutet att dra tillbaka dessa efter år av dödläge utan en tydlig färdplan, tidsplan eller meningsfullt samråd, vilket innebär att man går miste om ett viktigt tillfälle att modernisera den befintliga och föråldrade ramen. Parlamentet uppmanar kommissionen att lägga fram ett uppdaterat förslag som begränsar undantag till att endast gälla strikt nödvändiga fall och fastställer en ny EU-standard för öppenhet och för allmänhetens tillgång till handlingar.

13. Europaparlamentet rekommenderar att systemrelaterade dröjsmål i hanteringen av bekräftande ansökningar snarast åtgärdas genom att man förbättrar de interna förfarandena, tilldelar tillräckliga resurser och säkerställer snabb och transparent kommunikation med sökande, i syfte att upprätthålla rättsliga skyldigheter och främja allmänhetens förtroende och deltagande.

14. Europaparlamentet betonar att transparens och tillgång till handlingar som innehas av EU:s institutioner, organ och byråer måste vara regel och att undantag från denna regel måste tolkas strikt, med beaktande av det allt överskuggande allmänintresset av utlämnande för att möjliggöra offentlig granskning.

15. Europaparlamentet understryker att bristande kunskap om huruvida handlingar faktiskt existerar kan hindra medborgarna från att utöva sin rätt att begära tillgång till handlingar. Parlamentet betonar att det enligt fördragen och stadgan är en juridisk skyldighet att säkerställa att medborgarna kan förstå, i detalj följa och vara delaktiga i lagstiftningsprocessen och det är ett grundläggande krav för demokratisk granskning och för demokratin som helhet.

°

° °

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

MOTIVERING

Syftet med detta betänkande är dels att bekräfta att tillgång till handlingar är en grundläggande rättighet för varje medborgare enligt fördragen, EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna samt unionens ram för tillgång till handlingar, dels att stärka en öppenhetskultur som bidrar till rättvisa i de politiska processerna och i det offentliga samtalet. Det innehåller en bedömning av den senaste tidens utveckling och en kartläggning av befintliga brister – systemrelaterade dröjsmål, för höga säkerhetsskyddsklassificeringsnivåer, oregelbundet proaktivt offentliggörande samt osäkerhet.

På grundval av detta läggs i betänkandet fram ett modernt, medborgarcentrerat synsätt som gör utlämnande till regel och sekretess till undantag. Betänkandet har vidare som syfte att säkerställa snabba och välmotiverade beslut om begäranden, garantera tidig och ändamålsenlig tillgång till handlingar som avser lagstiftning, trepartsmöten och internationella överenskommelser samt att förbättra de proaktiva registren. Det är en strävan efter att säkerställa likabehandling av berörda parter, möjliggöra ett informerat deltagande och stärka den demokratiska ansvarsskyldigheten inom EU:s institutioner, organ och byråer.

BILAGA: FÖRKLARING OM SYNPUNKTER

Föredraganden förklarar, i enlighet med artikel 8 i bilaga I till arbetsordningen, att hon i sitt betänkande har inkluderat synpunkter i frågor rörande ärendet som hon har mottagit från följande företrädare för intressegrupper som omfattas av tillämpningsområdet för det interinstitutionella avtalet om ett obligatoriskt öppenhetsregister[1] eller företrädare för offentliga myndigheter i tredjeländer, inbegripet deras diplomatiska beskickningar och ambassader, i samband med att förslaget till betänkande utarbetades:

1. Företrädare för intressegrupper som omfattas av tillämpningsområdet för det interinstitutionella avtalet om ett obligatoriskt öppenhetsregister
Access Info Europe

Ovanstående förteckning upprättas uteslutande på föredragandens ansvar.

I den mån fysiska personer identifierats med namn, befattning eller båda i förteckningen förklarar föredraganden att de berörda fysiska personerna tillsänts Europaparlamentets meddelande om skydd av personuppgifter nr 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), i vilket villkoren för behandlingen av deras personuppgifter och rättigheterna i samband med denna behandling fastställs.

[1] Interinstitutionellt avtal av den 20 maj 2021 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om ett obligatoriskt öppenhetsregister (EUT L 207, 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).