

Onsdagen den 10 februari 2021

P9_TA(2021)0043

Tillgång till handlingar – årsrapport för 2016–2018

Europaparlamentets resolution av den 10 februari 2021 om allmänhetens tillgång till handlingar (artikel 122.7 i arbetsordningen) – årsrapport för 2016–2018 (2019/2198(INI))

(2021/C 465/06)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artiklarna 1, 9, 10, 11 och 16 i EU-fördraget och artikel 15 i EUF-fördraget,
- 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 sin resolution av den 11 mars 2014 om allmänhetens tillgång till handlingar (artikel 104.7 i arbetsordningen) åren 2011–2013 ⁽²⁾,
- med beaktande av sin resolution av den 28 april 2016 om allmänhetens tillgång till handlingar (artikel 116.7 i arbetsordningen) åren 2014–2015 ⁽³⁾,
- med beaktande av sin resolution av den 14 september 2017 om öppenhet, ansvarstagande och integritet i EU:s institutioner ⁽⁴⁾,
- med beaktande av Europeiska ombudsmannens årsrapporter och hennes särskilda rapport i den strategiska undersökningen OI/2/2017 om insynen i rådets lagstiftningsprocess,
- med beaktande av Europaparlamentets resolution av den 17 januari 2019 om ombudsmannens strategiska undersökning OI/2/2017 om insynen i diskussionerna om lagstiftning i rådets förberedande organ ⁽⁵⁾,
- med beaktande av rättspraxis från Europeiska unionens domstol (domstolen) och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen),
- med beaktande av kommissionens, rådets och parlamentets rapporter från 2016, 2017 och 2018 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 ⁽⁶⁾,
- med beaktande av sin resolution av den 16 november 2017 om årsrapporten om Europeiska ombudsmannens verksamhet 2016 ⁽⁷⁾,
- med beaktande av ordförande Ursula von der Leyens politiska riktlinjer för kommissionen 2019–2024,
- med beaktande av artiklarna 54 och 122.7 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandet från utskottet för konstitutionella frågor (A9-0004/2021), och av följande skäl:

⁽¹⁾ EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.

⁽²⁾ EUT C 378, 9.11.2017, s. 27.

⁽³⁾ EUT C 66, 21.2.2018, s. 23.

⁽⁴⁾ EUT C 337, 20.9.2018, s. 120.

⁽⁵⁾ EUT C 411, 27.11.2020, s. 149.

⁽⁶⁾ EUT L 264, 25.9.2006, s. 13.

⁽⁷⁾ EUT C 356, 4.10.2018, s. 77.

Onsdagen den 10 februari 2021

- A. Unionen ska enligt fördragen "respektera principen om jämlikhet mellan sina medborgare, som ska få lika uppmärksamhet från unionens institutioner" (artikel 9 i EU-fördraget). "Varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv" och "besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt" (artikel 10.3 i EU-fördraget, uttryckt på liknande sätt i det trettonde skälet i ingressen samt i artikel 1 andra stycket och artikel 9).
- B. I artikel 15 i EUF-fördraget anges att "unionens institutioner, organ och byråer ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt" för att "främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta", och att "varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt stadgeenliga säte i en medlemsstat ska ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar".
- C. Rätten till tillgång till handlingar, och dess status som en grundläggande rättighet, betonas ytterligare genom artikel 42 i stadgan, som numera har "samma rättsliga värde som fördragen" (artikel 6.1 i EU-fördraget). Rätten till tillgång till handlingar gör det möjligt för medborgarna att effektivt utöva sin rätt att granska det arbete och den verksamhet som utförs av EU:s institutioner, organ och byråer, i synnerhet lagstiftningsprocessen.
- D. EU:s institutioner bör fungera i enlighet med rättsstatens principer. Unionens institutioner måste sträva efter högsta möjliga normer för öppenhet, ansvarstagande och integritet. Dessa vägledande principer utgör viktiga delar för att främja god förvaltning inom EU:s institutioner och säkerställa större öppenhet i EU:s funktionssätt och beslutsprocess. Medborgarnas förtroende för EU:s institutioner är av grundläggande betydelse för demokratin, en god förvaltning och ett effektivt beslutsfattande. Öppenhet och tillgång till handlingar bör också garanteras när det gäller det sätt på vilket EU:s politik genomförs på alla nivåer och hur EU:s medel används. Öppenhet och deltagande av det civila samhället är oundgängligt för att främja goda styrelseformer inom EU:s institutioner. I enlighet med demokratins grundprinciper har medborgarna rätt att känna till och följa beslutsprocessen. Europaparlamentet arbetar med en hög grad av öppenhet i sin lagstiftningsprocess, även i utskottsskedet, vilket gör det möjligt för medborgare, medier och berörda parter att se hur och varför beslut fattas, och att tydligt identifiera olika ståndpunkter inom parlamentet och ursprunget till specifika förslag samt följa antagandet av slutliga beslut.
- E. Enligt artikel 16.8 i EU-fördraget ska rådets möten vara offentliga när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt. Att förse de flesta förberedande handlingar i pågående lagstiftningsförfaranden med beteckningen "LIMITE" innebär en oproportionell begränsning av medborgarnas rätt till tillgång till lagstiftningshandlingar⁽⁸⁾. Avsaknaden av ett åtagande att säkerställa öppenhet inom rådet återspeglar en brist på ansvarstagande i dess roll som medlagstiftare för EU.
- F. Huvudfrågorna i de undersökningar som ombudsmannen avslutade 2018 gällde öppenhet, ansvarsskyldighet och allmänhetens tillgång till information och handlingar (24,6 %), följt av serviceanda (19,8 %) och korrekt användning av skönsmässig bedömning (16,1 %). Andra frågor gällde bland annat respekt för processuella rättigheter såsom rätten att bli hörd, respekt för grundläggande rättigheter, etiska frågor, allmänhetens deltagande i EU:s beslutsprocesser, och då även i överträdelseförfaranden, sund ekonomisk förvaltning avseende EU:s upphandlingar, bidrag och kontrakt samt rekrytering och god förvaltning inom EU:s personalfrågor.
- G. Under 2018 lanserade ombudsmannen en ny webbplats med ett reviderat och användarvänligt gränssnitt för potentiella klagande. Ombudsmannens "snabbspårsförfarande" för hantering av klagomål som gäller allmänhetens tillgång till handlingar återspeglar ombudsmannens åtagande att ge stöd till dem som söker hjälp och att fatta snabba beslut.
- H. I ombudsmannens strategiska undersökning OI/2/2017/TE konstaterades att rådets bristande öppenhet när det gäller allmänhetens tillgång till rådets lagstiftningshandlingar och dess nuvarande praxis i beslutsprocessen, särskilt under förberedelsearbetet i rådets förberedande organ, däribland dess utskott, arbetsgrupper och de ständiga representanternas

⁽⁸⁾ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/89518>

Onsdagen den 10 februari 2021

kommitté (Coreper), utgör administrativa missförhållanden. Sedan rådet visat sig motvilliga att genomföra hennes rekommendationer lade ombudsmannen den 16 maj 2018 inför parlamentet fram sin särskilda rapport OI/2/2017/TE om öppenheten i rådets lagstiftningsprocess. I sin resolution av den 17 januari 2019 om ombudsmannens strategiska undersökning stödde parlamentet ombudsmannens rekommendationer.

- I ärende 1302/2017/MH om kommissionens hantering av en begäran om allmänhetens tillgång till yttranden från dess juridiska avdelning avseende öppenhetsregistret, konstaterade ombudsmannen att kommissionens ständiga vägran att bevilja bredare tillgång till handlingarna utgjorde administrativa missförhållanden, eftersom kommissionen inte varit så öppen och tillmötesgående som möjligt när det gäller själva de bestämmelser och åtgärder som syftar till att främja öppenhet som ett sätt att uppnå större legitimitet och ansvarstagande för EU.

Öppenhet ur ett bredare perspektiv

- Europaparlamentet är mycket målmedvetet i sitt arbete för att allmänheten ska föras närmare beslutsprocessen. Parlamentet betonar att öppenhet och ansvarsskyldighet är grundläggande för att bibehålla medborgarnas förtroende för EU:s politiska, lagstiftande och administrativa verksamhet. Parlamentet betonar att i artikel 10.3 i EU-fördraget erkänns deltagandedemokrati som en av de demokratiska huvudprinciperna i EU, och att det därför är tydligt att beslut måste fattas så nära medborgarna som möjligt. Parlamentet erinrar om att ett helt demokratiskt och i hög grad öppet beslutsfattande på europeisk nivå är nödvändigt för att öka medborgarnas förtroende för EU-institutionerna. Parlamentet betonar att alla EU-institutioner måste fortsätta framåt med en likvärdig grad av öppenhet.
- Europaparlamentet noterar med tillfredsställelse att en kommissionsledamot med ansvar för öppenhet har utnämnts, vars uppdrag det är att införa större öppenhet i lagstiftningsprocessen inom EU-institutionerna.
- Europaparlamentet påminner om sin roll som ett organ som företräder unionsmedborgarnas intressen på ett öppet och insynsvänligt sätt med målet att ge dem fullständig information, vilket bekräftats av ombudsmannen, och noterar kommissionens framsteg i arbetet med att förbättra sina öppenhetsstandarder. Parlamentet är djupt oroat över att rådet, trots parlamentets och ombudsmannens uppmaningar och rekommendationer, ännu inte har genomfört jämförbara standarder och att beslutsprocessen i rådet är långt ifrån transparent. Parlamentet uppmanar rådet att praktiskt genomföra domstolens domar i denna fråga, och att inte kringgå dem. Parlamentet uppskattar den goda praxis som vissa rådsordförandeskap och vissa medlemsstater har när det gäller att offentliggöra rådsdokument, inbegripet förslag från rådets ordförandeskap.
- Europaparlamentet välkomnar att rådet, sedan ombudsmannen inlett ärende 1011/2015/TN, beslutat att tillämpa förordning (EG) nr 1049/2001 på handlingar inom rådets generalsekretariat som gäller uppgifter för stöd till olika mellanstatliga organ och enheter, såsom yttranden från den berörda instansen över sökandes lämplighet att utöva ämbetet som domare och generaladvokat vid Europeiska unionens domstol och tribunal. Parlamentet välkomnar ombudsmannens yttrande om att större öppenhet ska främjas när det gäller frågan om hur man skapar rätt balans mellan behovet av att skydda personuppgifter för personer vars meriter bedöms för höga offentliga ämbeten, och behovet av att säkerställa maximal öppenhet i utnämningsprocessen för sådana höga offentliga ämbeten.
- Europaparlamentet beklagar kommissionens återkommande praxis att förse parlamentet med endast mycket begränsad information om genomförandet av EU-lagstiftningen. Institutionerna bör respektera principen om lojalt samarbete och proaktivt offentliggöra denna information. Parlamentet beklagar kommissionens vägran att offentliggöra statistik som visar EU-politikens effektivitet, vilket hindrar offentlig granskning av politik som har en betydande inverkan på de grundläggande rättigheterna. Parlamentet uppmanar kommissionen att vara mer proaktiv i offentliggörandet av sådan statistik för att visa att politiken är nödvändig och proportionerlig i förhållande till sina mål. Parlamentet uppmanar kommissionen att vara transparent när det gäller avtal med tredje parter. Kommissionen uppmanas även att vara mer proaktiv och offentliggöra så mycket information som möjligt om upphandlingsförfaranden jämfört med sin nuvarande praxis.
- Europaparlamentet betonar vikten av de åtgärder som vidtagits för att öka insynen i beslut som fattas i överträdelseförfaranden. Parlamentet begär framför allt att allmänheten ska få tillgång till de handlingar som kommissionen sänder till medlemsstaterna inom ramen för dessa förfaranden, och till de tillhörande svaren.
- Europaparlamentet betonar att internationella överenskommelser är rättsligt bindande och har inverkan på EU-lagstiftningen, och understryker därför att förhandlingarna måste ske med öppenhet under hela processen. Enligt artikel 218 i EUF-fördraget måste parlamentet hållas fullständigt och omedelbart informerat i alla skeden av förhandlingarna. Parlamentet uppmanar kommissionen att öka sina ansträngningar och att se till att artikel 218 i EUF-fördraget efterlevs till fullo.

Onsdagen den 10 februari 2021

8. Europaparlamentet beklagar djupt att kommissionen och rådet begär att möten ska hållas inom stängda dörrar utan ordentlig motivering. Varje begäran om stängda dörrar för ett sammanträde bör bedömas ordentligt. Parlamentet efterlyser tydliga kriterier och regler som styr begäranden om sammanträden inom stängda dörrar i EU-institutionerna.
9. Europaparlamentet påpekar att insyn i lagstiftningsarbetet är av central betydelse för allmänheten och ett viktigt sätt att säkerställa aktivt deltagande från medborgarna i lagstiftningsprocessen. Parlamentet välkomnar det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning från 2016 och de tre institutionernas åtagande i avtalet att säkerställa insyn i lagstiftningsförfarandena på grundval av relevant lagstiftning och rättspraxis, inbegripet lämplig hantering av trepartsförhandlingar.
10. Europaparlamentet uppmanar med kraft institutionerna att fortsätta diskussionen om att upprätta en särskild och användarvänlig gemensam databas med information om hur lagstiftningsärenden fortskrider (gemensam lagstiftningsdatabas), enligt överenskommelsen i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning för att öka öppenheten.
11. Europaparlamentet välkomnar de initiativ som redan inletts som ett svar på allmänhetens krav på större öppenhet, t. ex. det interinstitutionella register över delegerade akter som infördes i december 2017 som ett gemensamt verktyg för parlamentet, kommissionen och rådet och som ger tillgång till delegerade akters hela livscykel.
12. Europaparlamentet påpekar att kommittéförfarandenas öppenhet och tillgången till kommittéregistret bör ökas ytterligare, och att ändringar av dess innehåll bör göras för att säkerställa större öppenhet avseende beslutsprocessen. Parlamentet understryker att det i arbetet med detta bör vara centralt att förbättra registrets sökfunktioner genom att möjliggöra sökningar som begränsas till ett politikområde.
13. Europaparlamentet välkomnar den nya uppförandekoden för kommissionens ledamöter, som trädde i kraft i februari 2018 och som ökar öppenheten, framför allt när det gäller möten mellan kommissionsledamöter och företrädare för intressegrupper samt kostnaderna för enskilda kommissionsledamöters tjänsteresor. Parlamentet beklagar att rådet fortfarande inte har antagit en uppförandekod för sina medlemmar och uppmanar rådet att anta en sådan kod utan ytterligare dröjsmål. Parlamentet betonar att rådet måste vara lika ansvarstagande och öppet som de andra institutionerna.
14. Europaparlamentet påminner om sin reviderade arbetsordning, enligt vilken ledamöterna systematiskt bör tillämpa en praxis att träffa enbart sådana företrädare för intressegrupper som registrerat sig i öppenhetsregistret. Parlamentet påminner även om att ledamöterna uppmanas att på internet offentliggöra alla planerade möten med företrädare för intressegrupper som omfattas av öppenhetsregistret, och föredragande, skuggföredragande och utskottsordförande är för varje betänkande skyldiga att på internet offentliggöra alla planerade möten med företrädare för intressegrupper som omfattas av öppenhetsregistret. Parlamentet påpekar dock i detta sammanhang att valda företrädare är fria att träffa alla som de anser vara relevanta och viktiga för det politiska arbetet, utan begränsningar.
15. Europaparlamentet anser att det nuvarande sättet att få kunskaper om parlamentsledamöters röstningsbeteende, via pdf-filer som innehåller hundratals röster på parlamentets webbplats, inte är användarvänligt och inte bidrar till EU:s öppenhet. Parlamentet efterlyser ett användarvänligt system, där man för varje omröstning med namnupprop kan se den text parlamentet röstat om och samtidigt filtrera omröstningsresultaten per grupp och per ledamot.
16. Europaparlamentet välkomnar att förhandlingarna om kommissionens förslag till ett interinstitutionellt avtal om ett obligatoriskt öppenhetsregister (COM(2016)0627) äntligen har avslutats, och uppmanar eftertryckligen de tre institutionerna att snarast börja tillämpa det. För att upprätthålla en hög grad av förtroende för de europeiska institutionerna bland medborgarna behövs det ökad transparens när det gäller de möten som anordnas inom institutionerna.
17. Europaparlamentet uppmuntrar även dem som ingår i nationella regeringar och ledamöterna i de nationella parlamenten att sträva efter större öppenhet i fråga om sina möten med företrädare för intressegrupper, eftersom de, när de fattar beslut i EU-frågor, är en del av EU:s lagstiftande församling i vidare bemärkelse.

Tillgång till handlingar

18. Europaparlamentet påminner om att allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar är en grundläggande rättighet som stadfäst i fördragen och i stadgan, och den är direkt kopplad till institutionernas demokratiska natur. Parlamentet betonar att det är av största vikt att denna rättighet utnyttjas ordentligt i ett så tidigt skede som möjligt, eftersom den garanterar demokratisk kontroll av EU-institutionernas arbete och verksamhet. Parlamentet påminner om att medborgarnas förtroende för politiska institutioner är en oundgänglig grundbult i representativa demokratier.

Onsdagen den 10 februari 2021

19. Europaparlamentet påminner om sina uppmaningar i tidigare resolutioner om allmänhetens tillgång till handlingar. Parlamentet beklagar att flera av parlamentets förslag inte har följts upp ordentligt av kommissionen och rådet.
20. Europaparlamentet påpekar att öppenhet och fullständig tillgång till institutionernas handlingar måste vara grundregeln, i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001, och att undantag från denna regel måste ges en strikt tolkning, vilket redan har stipulerats i domstolens fasta rättspraxis, samt att hänsyn måste tas till att det kan föreligga ett övervägande allmänintresse av att handlingarna lämnas ut.
21. Europaparlamentet erinrar om vikten av att inte överdriva säkerhetsskyddsklassificeringen av handlingar, eftersom det kan inverka negativt på den offentliga granskningen. Parlamentet beklagar att officiella handlingar ofta säkerhetsklassificeras på ett överdrivet sätt. Parlamentet upprepar sin ståndpunkt att det bör fastställas tydliga och enhetliga regler för hur handlingar ska säkerhetsklassificeras och fråntas sin säkerhetsskyddsklassificering.
22. Europaparlamentet noterar att kommissionen får in det största antalet ursprungliga ansökningar (6 912 under 2018) som rör specifika handlingar, följt av rådet (2 474 under 2018) och parlamentet (498 under 2018). Många får ett positivt svar på sin förfrågan och andelen bifall är stor (under 2018 var siffrorna 80 procent för kommissionen, 72,2 procent för rådet och 96 procent för parlamentet).
23. Europaparlamentet noterar med intresse att de främsta skälen till avslag grundar sig på behovet att skydda institutionernas beslutsförfarande, enskildas privatliv och integritet och en fysisk eller juridisk persons affärsintressen. Parlamentet noterar vidare att skyddet av juridisk rådgivning också har varit ett relevant skäl för parlamentet i de fall där i huvudsak presidiedokument har begärts, medan inspektioner, utredningar och revisioner och allmän säkerhet också varit relevanta skäl för kommissionen att vägra tillgång till handlingar.
24. Europaparlamentet välkomnar EU-domstolens beslut i mål C-213/15 P (kommissionen mot Patrick Breyer), där domstolen fastställde tribunalens dom och konstaterade att kommissionen inte kan neka tillgång till skriftliga inlagor från medlemsstaterna som kommissionen innehar endast på grund av att handlingarna rör domstolsförfaranden. Parlamentet konstaterar att domstolen anser att alla beslut om en sådan ansökan om tillgång måste fattas på grundval av förordning (EG) nr 1049/2001, och att handlingar som är kopplade till domstolens dömande verksamhet av principskäl inte ligger utanför förordningens tillämpningsområde när de innehas av de EU-institutioner som anges i förordningen, t.ex. kommissionen i just detta fall.
25. Europaparlamentet stöder det civila samhällets uppmaning⁽⁹⁾ till direktströmning av offentliga utfrågningar i Europeiska unionens domstol, vilket redan görs i vissa nationella och internationella domstolar, t.ex. i *Conseil Constitutionnel* i Frankrike och i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen).
26. Europaparlamentet påminner om sina uppmaningar till kommissionen och rådet i sin resolution av den 28 april 2016 om allmänhetens tillgång till handlingar under åren 2014–2015.
27. Europaparlamentet påminner om att översynen av förordning (EG) nr 1049/2001 har blockerats sedan 2012, och beklagar kommissionens avsikt att dra tillbaka förslaget. Parlamentet uppmanar alla involverade parter att återuppta processen och fortsätta arbetet med översynen för att anpassa förordningens bestämmelser till Lissabonfördraget och se till att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta alla EU:s institutioner, organ och byråer, med det slutliga målet att ge unionsmedborgarna en bredare och förbättrad tillgång till EU:s handlingar.
28. Europaparlamentet påpekar att rätten till tillgång till handlingar, alltsedan EU-fördraget och EUF-fördraget trädde i kraft, gäller alla EU:s institutioner, organ och byråer, i enlighet med vad som fastställs i artikel 15.3 i EUF-fördraget. Parlamentet anser att förordning (EG) nr 1049/2001 bör ändras och moderniseras för att den ska stämma överens med EUF-fördraget, ta hänsyn till utvecklingen på detta område och beakta relevant rättspraxis från domstolen och Europadomstolen. Parlamentet uppmanar därför samtliga tre institutioner att arbeta konstruktivt för att en reviderad förordning ska kunna antas.
29. Europaparlamentet betonar att det är ett rättsligt krav enligt fördragen och en grundförutsättning för demokratisk kontroll och demokratin som helhet att medborgarna kan förstå, i detalj följa och medverka i lagstiftningsarbetet. Parlamentet anser att handlingar som upprättas inom ramen för trepartsmöten, exempelvis föredragningslistor, resultatsammanfattningar, protokoll och allmänna ställningstaganden i rådet, i den mån och i det format som de finns tillgängliga, är handlingar som rör lagstiftningsförfaranden och i princip inte kan behandlas annorlunda än andra lagstiftningshandlingar.

⁽⁹⁾ <https://thegoodlobby.eu/campaigns/openletter-to-the-president-of-the-court-of-justice-of-the-european-union-asking-foreu-courts-to-live-stream-their-publichearings>

Onsdagen den 10 februari 2021

30. Europaparlamentet framhåller vikten av öppenhet och av allmänhetens tillgång till handlingar. Parlamentet betonar att en hög nivå av insyn i lagstiftningsprocessen är väsentlig för att medborgare, medier, civilsamhälle och andra parter ska kunna ställa sina valda företrädare och regeringar till svars. Parlamentet erkänner ombudsmannens värdefulla roll som kontakt och medlare mellan EU:s institutioner och medborgare, och lyfter fram ombudsmannens arbete med att öka ansvarsskyldigheten gentemot allmänheten i EU:s lagstiftningsprocess.

31. Europaparlamentet påminner om att enligt Europeiska ombudsmannen bör begränsningar av tillgången till handlingar, särskilt lagstiftningshandlingar, utgöra ett undantag och begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Parlamentet välkomnar ombudsmannens snabbspårförfarande för tillgång till handlingar, men beklagar att hennes rekommendationer inte är juridiskt bindande.

32. Europaparlamentet påpekar att alla beslut som nekar allmänheten tillgång till handlingar måste bygga på tydligt och noggrant fastställda rättsliga undantag och åtföljas av motiverade och särskilda skäl som gör det möjligt för medborgarna att förstå varför tillgång till handlingen nekats och att på ett effektivt sätt använda sig av de rättsmedel som finns att tillgå. Parlamentet noterar med oro att allmänhetens enda rättsliga möjlighet att överklaga ett avslag på en begäran om att få tillgång till handlingar i dagsläget är att väcka talan vid EU-domstolen, vilket innebär långdragna förfaranden, en risk för höga kostnader och en oviss utgång, vilket lägger en orimlig börda på medborgare som vill överklaga ett beslut och kanske avskräcker dem från att agera.

33. Europaparlamentet uppmanar i detta avseende EU:s institutioner, organ och byråer att anta snabbare, mindre krångliga och mer lättillgängliga förfaranden för att behandla klagomål som gäller avslag på begäranden om tillgång till handlingar. Parlamentet anser att en mer proaktiv strategi skulle bidra till att säkerställa verklig insyn, och även förhindra onödiga rättstvister som kan medföra onödiga kostnader och bördor såväl för medborgarna som för institutionerna. Parlamentet anser att allmänheten inte bör hindras från att överklaga beslut på grund av bristande resurser. Parlamentet påminner om möjligheten att ansöka om rättshjälp i enlighet med bestämmelserna i stadgan. EU-institutionerna uppmanas att inte kräva att motparten ska stå för kostnaderna för domstolsförhandlingar.

34. Europaparlamentet erinrar i detta sammanhang om ombudsmannens beslut av den 19 december 2017 i ärende 682/2014/JF, där kommissionens krav på att alla personer som begär tillgång till handlingar måste uppge sin postadress på grund av kommissionens arrangemang för postbefordran anses vara ett administrativt missförhållande, och det betonas att kravet på förnyade begäranden och formaliteter avseende förfarandet, när dessa är onödiga och inte tjänar något uppenbart syfte, visar på en bristande respekt för medborgarnas grundläggande rättigheter.

35. Europaparlamentet beklagar djupt att de flesta handlingar som rör lagstiftningsärenden inte offentliggörs av rådet på förhand, vilket gör att allmänheten inte kan veta vilka handlingar som faktiskt finns och därmed hindras i sin rätt att begära tillgång till dem. Parlamentet beklagar att den tillgängliga informationen om handlingar som rör lagstiftningsärenden presenteras av rådet i ett register som är ofullständigt och inte användarvänligt. Parlamentet uppmanar rådet att förteckna de handlingar som rör lagstiftningsärenden i ett användarvänligt offentligt register, för att på så sätt fullt ut återspegla allmänhetens intresse av insyn och möjliggöra legitim granskning, inte bara för allmänheten utan även för de nationella parlamenten.

36. Europaparlamentet uppmanar rådet att anpassa sina arbetsmetoder till normerna för en parlamentarisk och deltagarbaserad demokrati i enlighet med fördragen, och upprepar att rådet måste vara lika ansvarstagande och insynsvänligt som de andra institutionerna.

37. Europaparlamentet stöder till fullo Europeiska ombudsmannens rekommendationer till rådet efter den strategiska undersökningen, nämligen a) att systematiskt registrera vilka ståndpunkter medlemsstaterna uttrycker i diskussionerna med förberedande organ, b) att ta fram tydliga kriterier, som är tillgängliga för allmänheten, för märkning av handlingar med "LIMITE" och c) att systematiskt se över handlingars "LIMITE"-status i ett tidigt skede, före det slutliga antagandet av en lagstiftningsakt och före informella förhandlingar i trepartsmöten, då rådet redan nått en preliminär ståndpunkt om förslaget. Parlamentet uppmanar rådet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra Europeiska ombudsmannens rekommendationer så snart som möjligt, för att garantera insyn i lagstiftningsdiskussionerna i sina förberedande organ.

38. Europaparlamentet anser att rådets nuvarande utbredda och godtyckliga praxis att förse de flesta förberedande handlingar i pågående lagstiftningsförfaranden med beteckningen "LIMITE" innebär en begränsning av medborgarnas rätt att få största möjliga tillgång till lagstiftningshandlingar.

Onsdagen den 10 februari 2021

39. Europaparlamentet noterar att det efter tribunalens dom i De Capitani-målet⁽¹⁰⁾, har skett en avsevärd ökning av antalet förfrågningar till parlamentet om tillgång till de flerkolumnsdokument som diskuterats vid trepartsmöten, och noterar med tillfredsställelse att parlamentet sedan domen har lämnat ut samtliga flerkolumnsdokument till vilka tillgång har begärts i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001. Parlamentet välkomnar detta, eftersom insyn i lagstiftningsprocessen bidrar till att öka institutionernas legitimitet i unionsmedborgarnas ögon. Parlamentet understryker att det allmänna kriteriet att tillgång bör ges till handlingar är det mest lämpliga verktyget för att samtliga EU-institutioner ska kunna svara på den enorma ökningen av begäranden om handlingar.

40. Europaparlamentet noterar att tribunalens dom i De Capitani-målet från mars 2018 anger att de åsikter från institutionerna som återspeglas i dokumenten med fyra kolumner inte kan anses omfattas av en allmän presumtion om sekretess. Parlamentet konstaterar att det känsliga innehållet i trepartsdokumentet inte i sig ansågs utgöra tillräckliga skäl för att vägra allmänheten tillgång.

41. Europaparlamentet påminner om att tribunalens slutsatser gäller för alla EU-institutioner och att tribunalen tydligt anger att om en handling som kommer från en EU-institution omfattas av ett undantag från allmänhetens rätt till tillgång, så måste institutionen tydligt bedöma och förklara varför tillgång till denna handling specifikt och i praktiken skulle kunna undergräva det intresse som skyddas genom undantaget, och särskilt varför fullständig tillgång till handlingarna specifikt och konkret skulle kunna undergräva beslutsprocessen, vilket alltså kräver att risken är rimligt förutsägbar och inte enbart rent hypotetisk. Parlamentet betonar att varje vägran att ge tillgång till handlingar måste motiveras till fullo i varje enskilt fall.

42. Europaparlamentet välkomnar det faktum att målet ClientEarth mot kommissionen avsevärt förtydligar omfattningen av begreppet "lagstiftningshandlingar", och att EU-domstolen konstaterade att handlingar som utarbetas i samband med en konsekvensbedömning ska betraktas som lagstiftningshandlingar och därmed inte kan skyddas av en allmän presumtion mot offentliggörande.

43. Europaparlamentet beklagar att rådgivningen från rådets, kommissionens och parlamentets respektive rättsliga avdelning är begränsad och att ledamöterna i andra utskott ofta inte ens har tillgång till råden från parlamentets rättstjänst. Parlamentet uppmanar institutionerna att säkerställa insyn och öppenhet.

44. Europaparlamentet noterar de undersökningar som inleddes 2020 av Europeiska ombudsmannen om praxis inom byrån Frontex när det gäller dess skyldigheter enligt EU:s bestämmelser avseende allmänhetens tillgång till handlingar. Parlamentet uppmanar med kraft byrån att följa upp Europeiska ombudsmannens slutsatser och genomföra hennes rekommendationer om att uppdatera registret över handlingar och offentliggöra hur många känsliga handlingar inom byrån som inte finns med i dess register över handlingar⁽¹¹⁾.

45. Europaparlamentet betonar visseblåsares viktiga roll för att avslöja fall av administrativa missförhållanden, och stöder åtgärder för att skydda visseblåsare mot repressalier. Parlamentet uppmanar alla institutioner att utvärdera, och, där så är nödvändigt, se över sina interna strukturer för rapportering av missförhållanden och tjänstefel.

46. Europaparlamentet uppmanar med kraft kommissionen att säkra allmänhetens fulla tillgång till alla förhandsbeställningar som EU gör till privata företag på hälsoområdet, särskilt när unionen beställer vacciner.

Slutsatser

47. Europaparlamentet betonar att behovet av öppenhet bör balanseras och noggrant vägas mot behovet av att skydda personuppgifter och möjligheten att vid behov fatta beslut med ett visst mått av sekretess.

48. Europaparlamentet påpekar med eftertryck att alla undantag från allmänhetens tillgång till EU-handlingar eller information måste analyseras från fall till fall, med beaktande av att tillgången till sådana handlingar är regel, medan undantagen från denna regel är föremål för strikt tolkning.

49. Europaparlamentet uppmanar alla institutioner, organ och byråer att utveckla en gemensam strategi för tillgång till dokumentation, även inom förfarandet för trepartsmaterial, och att ständigt utforska och utveckla nya metoder och åtgärder för att nå största möjliga öppenhet.

⁽¹⁰⁾ Tribunalens dom av den 22 mars 2018, Emilio De Capitani mot Europaparlamentet, T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167.

⁽¹¹⁾ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/137293>

Onsdagen den 10 februari 2021

50. Europaparlamentet uppmanar institutionerna att säkerställa insyn i lagstiftningsförfarandena på grundval av relevant lagstiftning och rättspraxis samt rekommendationerna från Europeiska ombudsmannen.

51. Europaparlamentet uppmanar alla institutioner att förbättra kommunikationen under hela lagstiftningscykeln och att proaktivt sprida fler av sina handlingar kopplade till lagstiftningsförfarandet, på ett så enkelt, användarvänligt och lättillgängligt sätt som möjligt, genom att offentliggöra handlingarna på sina webbplatser och via andra kommunikationsvägar. Parlamentet understryker att det behövs mer insyn i beslutsfattandet inom överträdelseförfaranden. Parlamentet uppmanar institutionerna att öka sina ansträngningar för att upprätta en särskild och användarvänlig gemensam databas med information om hur pågående lagstiftningsärenden fortskrider, enligt överenskommelsen i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning, så att man möjliggör insyn i de olika faserna av lagstiftningsförfarandet och ger allmänheten en bättre bild av hur EU:s lagstiftning kommer till.

52. Europaparlamentet påminner om att unionens rika språkliga mångfald måste respekteras, i enlighet med artikel 3 i EU-fördraget och med stadgan. Parlamentet uppmanar EU-institutionerna att göra allt de kan för att tillhandahålla handlingar på Europeiska unionens alla officiella språk.

53. Europaparlamentet betonar att öppna demokratiska samhällen är beroende av medborgarnas möjlighet att få tillgång till flera olika verifierbara informationskällor, så att de kan bilda sig en uppfattning i olika frågor. Parlamentet påpekar att tillgång till information ökar ansvarsskyldigheten i beslutsfattandet och är grundläggande för fungerande demokratiska samhällen.

o

o o

54. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen, medlemsstaternas regeringar och parlament, Europeiska ombudsmannen, unionens andra organ och byråer samt Europarådet.
