



Allmänhetens tillgång till handlingar 2020

Europaparlamentets
årsrapport

FÖRORD

Parlamentet, rådet och kommissionen har sedan den 3 december 2001 tillämpat förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar som innehas av dem.

I enlighet med artikel 17.1 i denna förordning ska varje institution årligen offentliggöra en rapport för föregående år, med uppgift om det antal fall då institutionen har avslagit ansökningar om tillgång till handlingar, skälen för dessa avslagsbeslut samt antalet känsliga handlingar som inte har registerförts.

Enligt artikel 122.6 i parlamentets arbetsordning ska presidiet anta den årsrapport som avses i artikel 17.1 i förordning (EG) nr 1049/2001.

OM METODEN

Europaparlamentets årsrapport för 2020 har utarbetats med hjälp av följande metod:

- Siffror för begärda handlingar avser endast specifikt angivna handlingar.
- Beslut om partiell tillgång räknas som bifall.
- Bekräftande ansökningar kan avse antingen ett inledande beslut om avslag eller ett inledande beslut om partiell tillgång.
- Årtalet för en bekräftande ansökan fastställs genom registreringsdatumet för den motsvarande ursprungliga ansökningen.

INNEHÅLL

<i>Sammanfattning</i>	4
<i>KAPITEL I Ansökningar om tillgång till handlingar i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001 under 2020</i>	5
Det offentliga registret över parlamentets handlingar	5
B) Siffror gällande ansökningar från allmänheten om tillgång till handlingar	6
C) De sökandes bakgrunder enligt egna uppgifter	9
<i>KAPITEL II Utvecklingstendenser och särskilda frågor</i>	11
Anpassning till covid-19-pandemin	11
B) Ansökningar om tillgång till flerkolumnstabeller för trepartsmöten	11
<i>KAPITEL III Klagomål till Europeiska ombudsmannen och rättsfall</i>	13
A) Ombudsmannen	13
Klagomål som avslutades under 2020	13
B) Rättslig prövning	14
B.1) Nya mål	14
B.2) Pågående domstolsmål under 2020	14
Mål T-421/17 (överklagandemål C-761/18 P), Leino-Sandberg mot parlamentet	14
<i>Avslutande anmärkningar</i>	15

Europaparlamentets årsrapport om allmänhetens tillgång till handlingar – 2020

(Artikel 17 i förordning (EG) nr 1049/2001)

Sammanfattning

Siffror

- Den 31 december 2020 innehöll databasen 820 061 hänvisningar, jämfört med 776 627 stycken i slutet av föregående år.
- Under 2020 konsulterades parlamentets offentliga registerwebbplats av 61 251 olika användare. Under samma period mottog parlamentet via det elektroniska ansökningsformuläret, per e-post eller per brev 442 ansökningar, vilket innebar en minskning med 31 % jämfört med 2019.
- Av de 442 ansökningarna rörde 93 handlingar som inte tidigare lämnats ut till allmänheten.
- Den totala andelen bifall uppgick under 2020 till över 93 % och låg således kvar på en stabil nivå jämfört med 2019.
- Parlamentet nekade tillgång i 29 fall, huvudsakligen i samband med ansökningar om administrativa handlingar och handlingar gällande ledamöter av Europaparlamentet.
- I 10 fall gav parlamentet partiell tillgång till de begärda handlingarna.
- Andelen bekräftande ansökningar minskade något jämfört med 2019, med åtta bekräftande ansökningar under året.

Utvecklingstendenser

- Parlamentet införde helt nya arbetsformer för att hantera konsekvenserna av covid-19-pandemin.
- De sökande visade fortsatt stort intresse för interinstitutionella lagstiftningsförhandlingar, och flerkolumnstabeller för trepartsmöten utgjorde den största kategorin av handlingar som tidigare inte lämnats ut.

KAPITEL I

Ansökningar om tillgång till handlingar i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001 under 2020

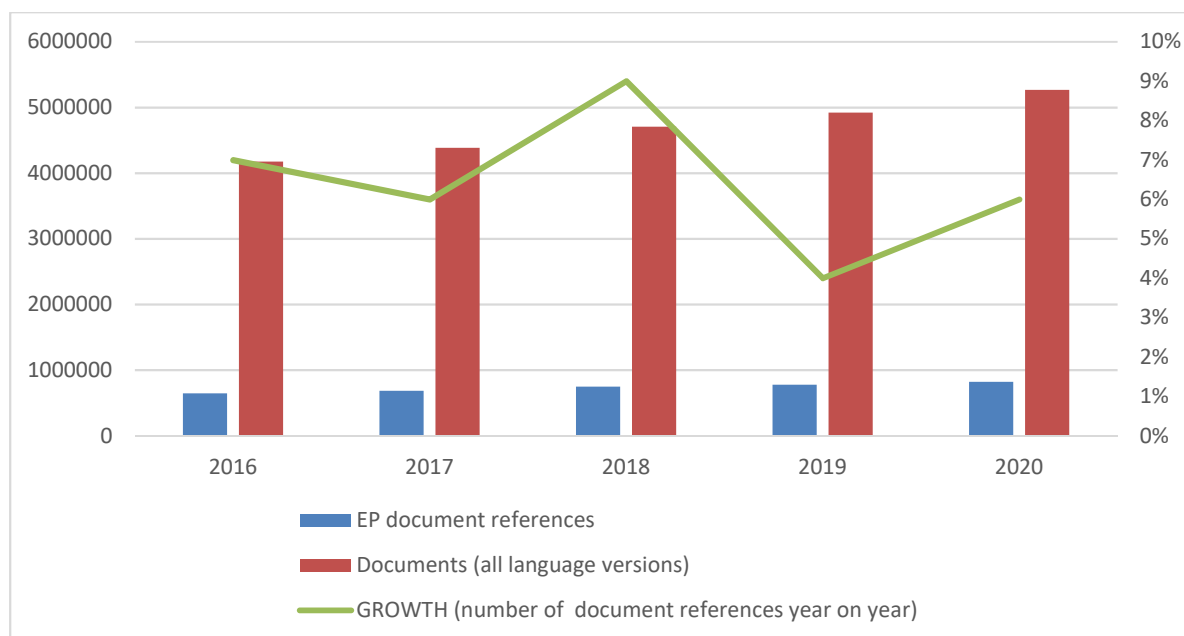
Siffrorna och statistiken i detta avsnitt gör det möjligt att se utvecklingstendenser när det gäller allmänhetens tillgång till handlingar. De ger också allmänheten en helhetsbild av parlamentets genomförande av förordning (EG) nr 1049/2001.

Det offentliga registret över parlamentets handlingar

Det offentliga registret över parlamentets handlingar upprättades 2002 i syfte att öka öppenheten ytterligare och göra det enklare för allmänheten att få tillgång till institutionens handlingar i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001. I registret samlas hänvisningar till direkt tillgängliga handlingar, främst lagstiftningsdokument, och om möjligt andra kategorier av handlingar. Där finns också en portal där man kan lämna in ansökningar om allmänhetens tillgång till de handlingar som inte är direkt tillgängliga.

Antalet hänvisningar till handlingar i registrets databas ökade med nästan 6 % jämfört med året innan, och uppgick till 820 061 den 31 december 2020 (motsvarande 5 264 040 handlingar, när alla språkversioner är medräknade). Ingen känslig handling, i den mening som avses i artikel 9 i förordning (EG) nr 1049/2001, registrerades i det offentliga registret.

(Figur 1) **Utvecklingen av det offentliga registret över parlamentets handlingar**



Webbplatsen för det offentliga registret över handlingar besöktes 65 795 gånger av 61 251 olika användare. Denna siffra omfattar inte de besök som skedde via andra plattformar som är kopplade till registrets databas, till exempel webbplatserna för parlamentets utskott och tankesmedja.

Nästan alla handlingar i det offentliga registret över parlamentets handlingar kan laddas ned direkt via webbplatsen, i enlighet med artikel 12 i förordning (EG) nr 1049/2001, där det föreskrivs att institutionerna i största möjliga utsträckning ska ge direkt tillgång till sina handlingar. De handlingar som inte kan konsulteras direkt kan göras tillgängliga på begäran via det elektroniska ansökningsformuläret¹ eller via e-post.

Webbplatsen för det offentliga registret över handlingar har genomgått ett antal visuella och strukturella förändringar för att förbättra tillgängligheten och användarvänligheten. I detta avseende har webbplatsens grafiska utformning uppdaterats och dess layout kommer nu att anpassas till ett brett spektrum av apparater och skärmformat. Samtidigt säkerställer förbättrad kodning och en ny sökmotor en mer meningsfull och snabbare återgång till sökfrågor, med hjälp av visning av metadata och högeffektiva filter. Slutligen kommer ett nytt ramverk för analyser att ge en inblick i hur webbplatsen används och möjliggöra en lämplig framtida utveckling.

B) Siffror gällande ansökningar från allmänheten om tillgång till handlingar

Under 2020 mottog parlamentet 442 ansökningar via det elektroniska ansökningsformuläret, via e-post eller per brev. Av dessa gällde 363 specifikt angivna handlingar, medan 79 gällde ett obestämt antal handlingar.

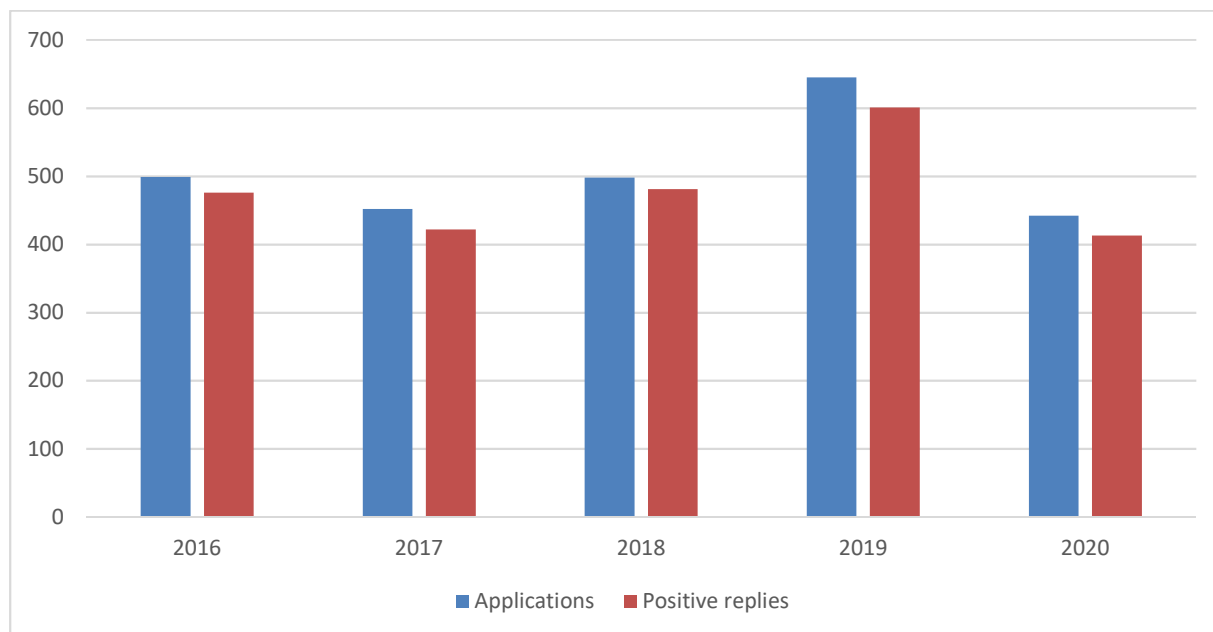
I enlighet med artikel 4.4 i förordning (EG) nr 1049/2001 samrådde andra institutioner med parlamentet angående 38 ansökningar om tillgång till handlingar som åtminstone delvis utfärdats av parlamentet. Ungefär en tredjedel av dessa samråd avsåg handlingar från trepartsmöten. Omvänt behandlade parlamentet 59 ansökningar som krävde samråd med andra institutioner, eftersom de begärda handlingarna hade upprättats av eller åtminstone delvis härrörde från en annan institution. De allra flesta av dessa ansökningar gällde handlingar från trepartsmöten.

Omkring 31 % av alla ansökningar som inkom under året innehöll en begäran om tillgång till antingen "*alla handlingar som rör*" ett visst ämne eller "*alla handlingar som innehåller information om*" ett visst tema.

Av de 442 ansökningar som mottogs 2020 bifölls 413 av parlamentet. Denna siffra inkluderar tio fall där partiell tillgång beviljades till de begärda handlingarna.

¹ <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=SV>

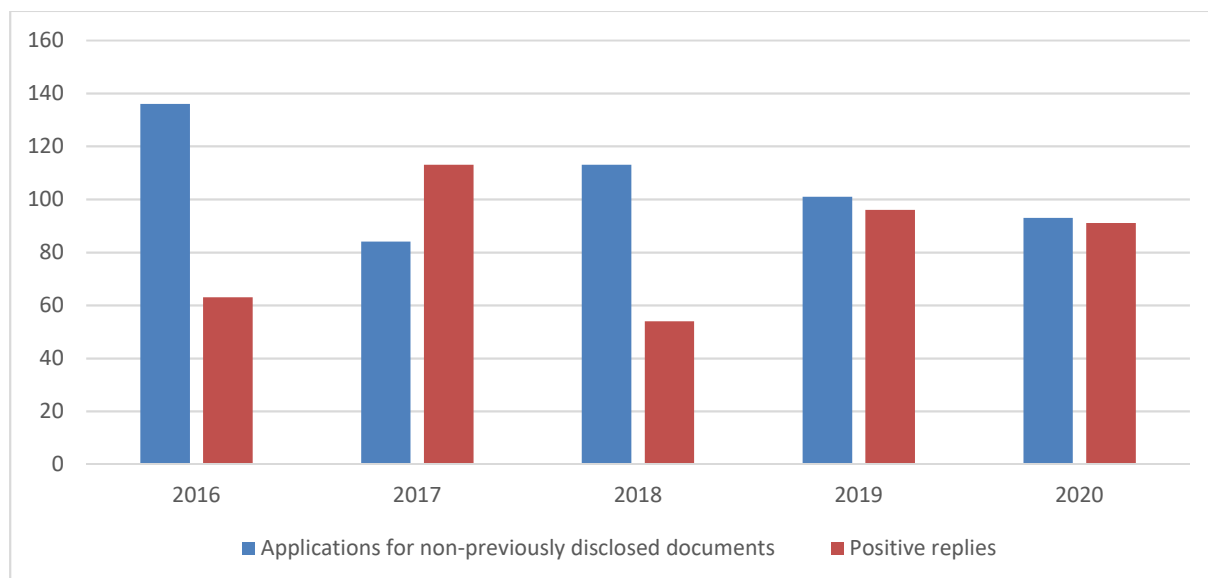
(Figur 3) **Antal ansökningar och bifall**



Av de 442 ansökningarna rörde 93 stycken handlingar som inte tidigare lämnats ut till allmänheten. Dessa 93 ansökningar medförde att 1 173 sådana handlingar lämnades ut, vilket utgjorde en ökning på 103 % jämfört med 2019.

De flesta ansökningarna om handlingar som tidigare inte lämnats ut rörde trepartsförhandlingar (28 %), administrativa dokument och handlingar från styrande organ (19 %) samt handlingar från utskott och delegationer (13 %).

(Figur 4) **Antal ansökningar om handlingar som inte tidigare lämnats ut och antal bifall**



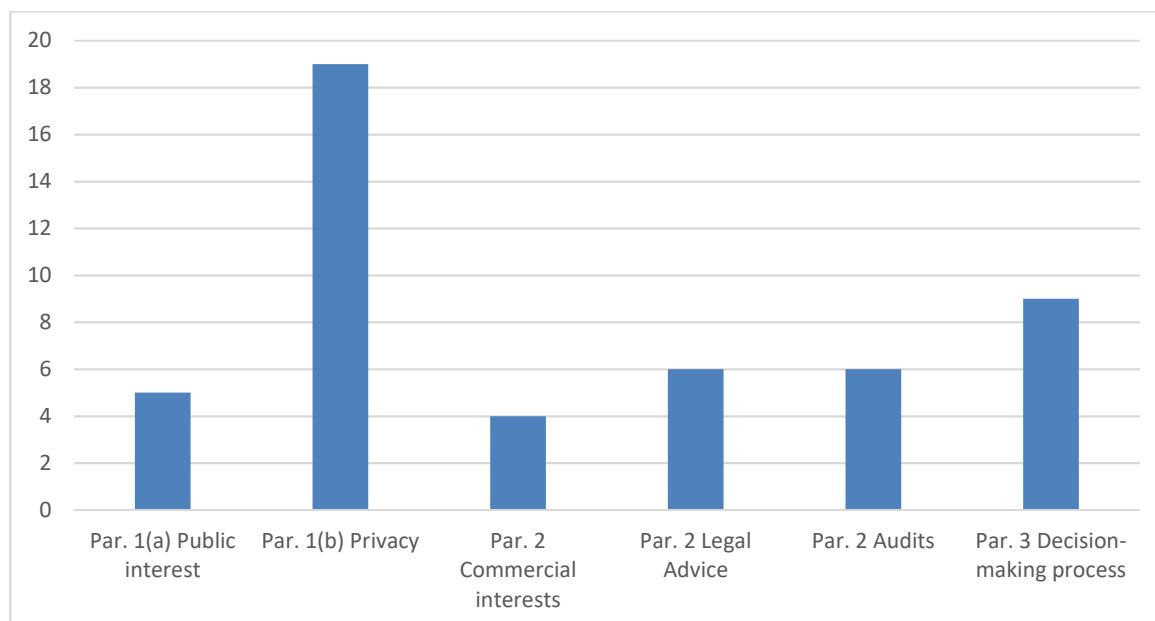
När det gäller de ansökningar som registrerades under 2020 fattade generalsekreteraren 39 beslut i enlighet med artikel 12.3 i presidiets beslut om bestämmelser om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar², varigenom avslag gavs och partiell tillgång beviljades i 29 respektive tio fall.

Besluten som innebar att avslag gavs eller att partiell tillgång beviljades rörde en rad olika ämnen och handlingar. I ungefär en fjärdedel av dessa fall orsakades avslagen av att ansökan avsåg tillgång till handlingar som inte fanns hos parlamentet i den mening som avses i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1049/2001. Nio beslut gällde omkostnader för Europaparlamentets ledamöter. Vidare gällde sju beslut administrativa dokument och fyra beslut rättsliga yttranden.

Det förekom åtta bekräftande ansökningar³. I samtliga fall bekräftade institutionen sin ursprungliga hållning.

Besluten att neka tillgång eller att bevilja partiell tillgång grundade sig på flera undantag och baserades främst på behovet av att skydda den enskildes privatliv och integritet (*artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 1049/2001*), institutionens beslutsförfarande (*artikel 4.3 i förordning (EG) nr 1049/2001*), syftet med inspektioner, utredningar och revisioner (*tredje strecksatsen i artikel 4.2 i förordning (EG) nr 1049/2001*) och juridisk rådgivning (*andra strecksatsen i artikel 4.2 i förordning (EG) nr 1049/2001*).

(Figur 4) **Tillämpning av undantag i enlighet med artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001**



Sammanfattningsvis var parlamentets totala andel bifall fortsatt stor, på omkring 93 %.

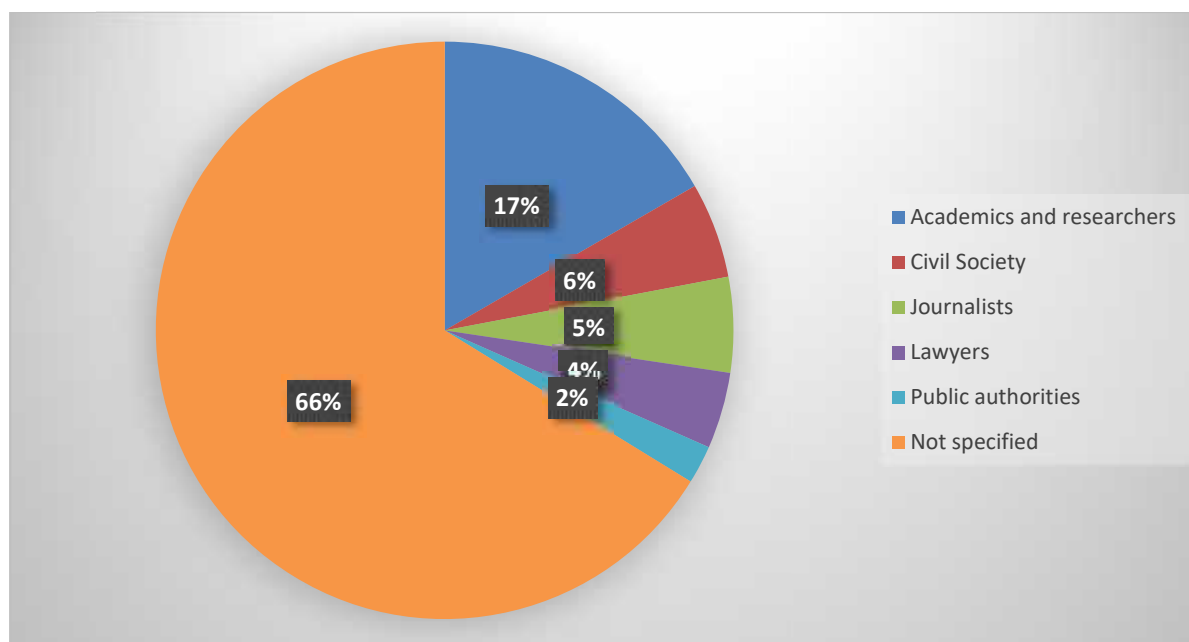
² Presidiets beslut av den 28 november 2001 om bestämmelser om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar (EUT C 216, 22.7.2011, s. 19).

³ Bekräftande ansökningar kan lämnas in med en begäran att institutionen omprövar sin ståndpunkt när den ursprungliga ansökan helt eller delvis har avslagits (artikel 7.2 i förordning (EG) nr 1049/2001).

C) De sökandes bakgrunder enligt egna uppgifter⁴

Akademiker och forskare utgjorde fortfarande den största andelen av sökandena, då mer än 15 % av sökandena tillhörde denna kategori. Därefter kom företag, miljöorganisationer och andra intresseorganisationer, som tillsammans stod för omkring 5 % av ansökningarna. Journalister stod för endast 5 % av sökandena 2020.

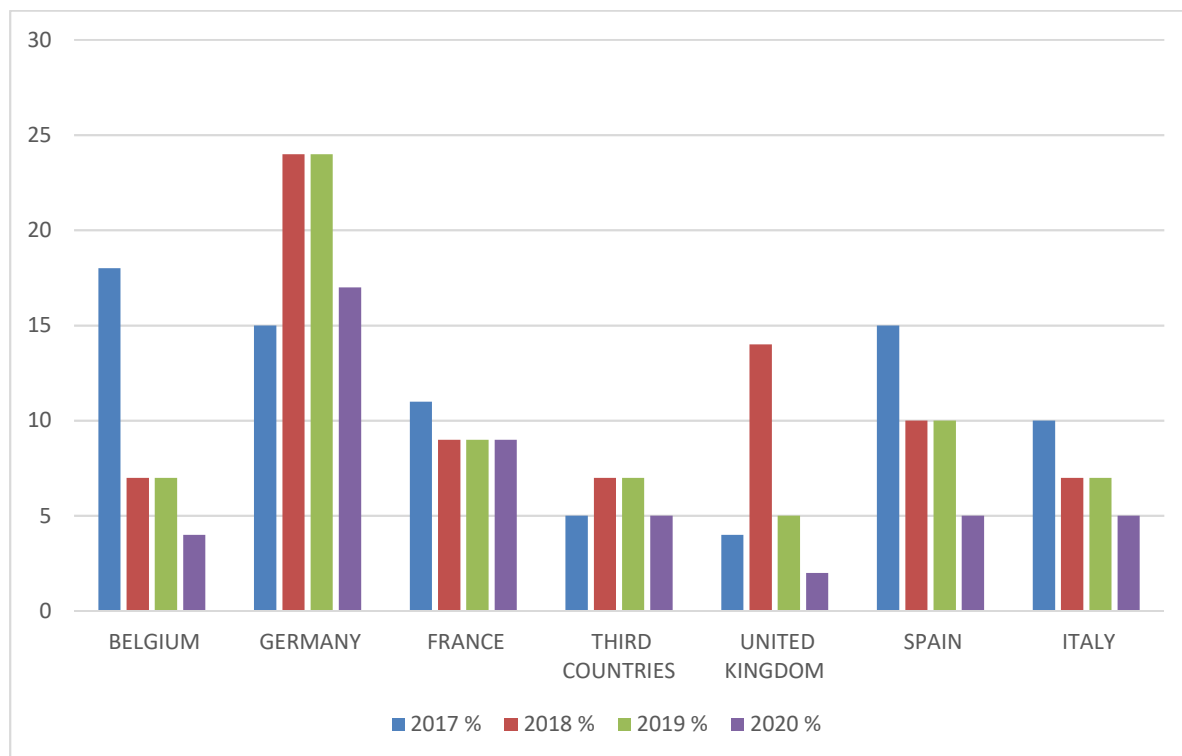
(Figur 5) **De sökandes yrkesbakgrunder 2020**



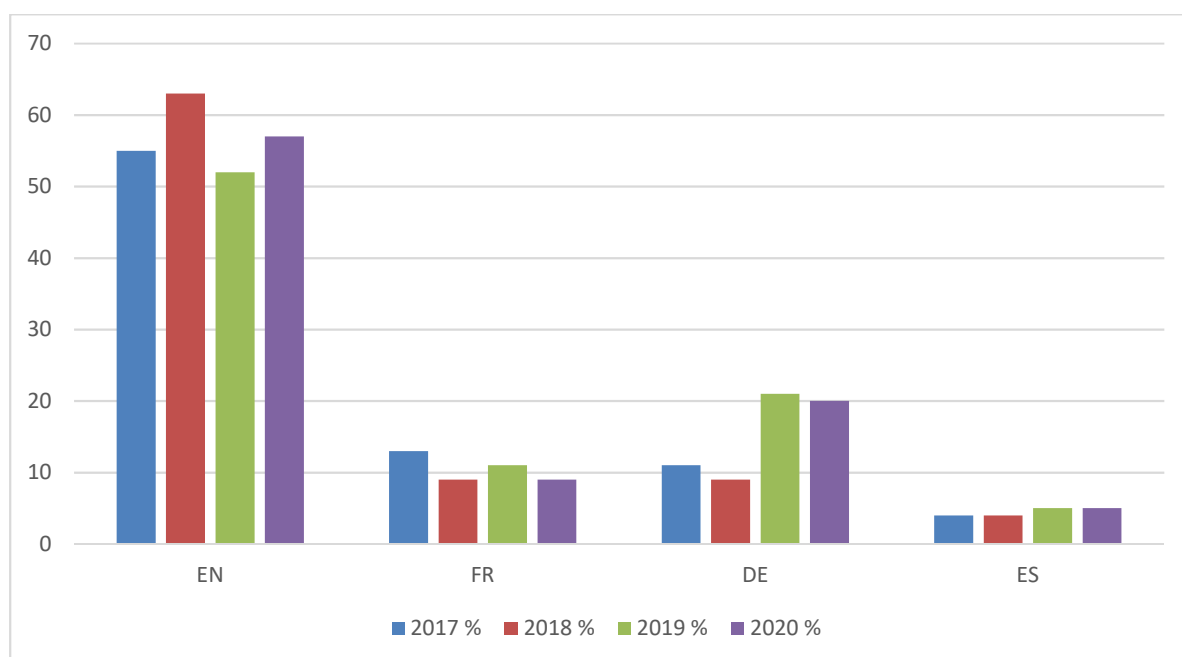
Den geografiska fördelningen av ansökningarna bland medlemsstaterna, så långt parlamentet känt till den, har förändrats något. Medan sökandens bosättningsland inte nämndes i 34 % av ansökningarna, kom omkring 17 % från sökande som uppgav att de var hemmahörande i Tyskland, 9 % i Frankrike, 5 % i Spanien, 5 % i Italien och 4 % i Belgien. Antalet sökande som uppgav att de var bosatta i tredjeländer stod för cirka 5 % av det totala antalet. Sökande från Förenade kungariket betraktades som sökande från en medlemsstat, i enlighet med artikel 122 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen. Antalet och andelen ansökningar från personer som är bosatta i Förenade kungariket minskade dock betydligt jämfört med tidigare år.

⁴ Data om sökandenas profiler samlas in på grundval av de uppgifter som de lämnar i sina ansökningar. Då det enligt förordning (EG) nr 1049/2001 inte är obligatoriskt för sökanden att lämna uppgifter om sin identitet valde dock ett visst antal av sökandena att inte tillkänna sitt yrke. Detta gäller i synnerhet för ansökningar som lämnats in via e-post.

(Figur 6) **Geografisk fördelning**



(Figur 7) **Språkfördelning**



Engelska förblev dock det språk som användes oftast i ansökningarna (57 %), följt av tyska (20 %), franska (9 %) och spanska (5 %).

KAPITEL II

Utvecklingstendenser och särskilda frågor

Anpassning till covid-19-pandemin

Trots en av de största folkhälsokriserna på senare tid, som orsakats av covid-19-pandemin, har parlamentet vidtagit åtgärder som har gjort det möjligt för parlamentet att fortsätta sin viktiga verksamhet, samtidigt som man skyddar ledamöternas, personalens och besökarnas hälsa. För att minska risken för att ledamöterna, personalen och alla andra i parlamentets lokaler skulle smittas av covid-19-viruset och sprida det vidare var parlamentet tvunget att införa särskilda arbetsformer. Dessa inbegrep begränsning av tillträdet till parlamentets byggnader och 100 % distansarbete för merparten av personalen, med undantag för dem vars fysiska närvaro var absolut nödvändig. Detta krävde snabba justeringar av parlamentets it-system och it-kapacitet för att möjliggöra distansarbete i mycket större skala än någonsin tidigare samt av arbetsprocesser som inte längre innefattade personlig interaktion eller fysisk närvaro på kontoret.

Trots de utmaningar som pandemin har inneburit lyckades parlamentet hålla de tidsfrister som gäller för förfarandet för allmänhetens tillgång till handlingar. Därigenom säkerställde parlamentet att sökandenas rätt att få tillgång till de begärda handlingarna inom den föreskrivna fristen inte åsidosattes, inte ens under dessa exceptionella omständigheter.

B) Ansökningar om tillgång till flerkolumnstabeller för trepartsmöten

Allmänhetens intresse för interinstitutionella lagstiftningsförhandlingar minskade inte under året. Under 2020 tog parlamentet emot och behandlade 48 ansökningar om tillgång till flerkolumnstabeller för trepartsmöten, medan det deltog i samråd 13 gånger om sådana ansökningar som mottagits av rådet eller kommissionen. Ansökningar om flerkolumnstabeller för trepartsmöten är därför fortfarande den största kategorin av tidigare icke utlämnade handlingar som begärdes ut 2020.

Flerkolumnstabeller för trepartsmöten innehåller kommissionens, rådets och parlamentets inledande förhandlingspositioner i tre separata kolumner samt kompromisser som preliminärt överenskommit vid trepartsmötena i en fjärde kolumn, ofta med kommentarer om hur förhandlingarna framskridit. Eftersom flerkolumnstabellerna för trepartsmöten omfattar innehåll från parlamentet, rådet och kommissionen, är de gemensamt skrivna handlingar, och i princip ska den institution som handlägger en ansökan om tillgång till sådana handlingar samråda med de två andra institutionerna för att avgöra om tabellen kan lämnas ut eller om ansökan eller delar av den ska avslås på grund av ett undantag från rätten till tillgång till handlingar.

Dessa samråd genomförs enligt det samförståndsavtal som ingåtts av avdelningarna vid Europaparlamentet, rådet och kommissionen för att snabbt kunna hantera samråd enligt artikel 4.4 i förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och för att undvika motstridiga beslut från institutionerna. Denna samrådsprocess kan dock innebära vissa utmaningar.

Allmänintresset av att flerpartstabeller från trepartsmöten offentliggörs är relativt stort. Tabellerna består dock vanligtvis av väldigt långa dokument som ofta uppgår till hundratals sidor och en fullständig bedömning från fall till fall, vilket även fortsättningsvis krävs enligt rättspraxis, kan vara ganska tidskrävande. Till följd av detta behövde parlamentet ofta förlänga tidsfristen för att svara på ansökningar om trepartshandlingar med 15 arbetsdagar, i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001.

Utmaningarna i samband med hanteringen av tidsfristerna kan ibland bli större av att institutionerna har olika uppfattningar om offentliggörande och intressen av att respektera principen om lojalt samarbete, eftersom samförståndsavtalet inte innehåller några särskilda bestämmelser om en mekanism för att lösa dessa meningsskiljaktigheter.

Efter vederbörlig bedömning 2020 ansåg parlamentet alltid att de begärda flerkolumnstabellerna från trepartsmöten kunde lämnas ut i sin helhet, ibland med utelämnande av kvarstående personuppgifter om de tjänstemän som utarbetat tabellerna. I de allra flesta fall instämde rådet och kommissionen i parlamentets bedömning.

KAPITEL III

Klagomål till Europeiska ombudsmannen och rättsfall

Klagomål som lämnas in till Europeiska ombudsmannen och domstolsförfaranden som gäller parlamentets tillämpning av förordning (EG) nr 1049/2001 ger ofta administrationen tillfälle att finjustera sin praxis i frågor som gäller tillgång till handlingar, oavsett vad resultatet av förfarandet i fråga blir. Detta kapitel avser de klagomålsärenden som ombudsmannen behandlade 2020 och ett pågående mål i samband med att ett beslut av tribunalen hade överklagats till domstolen.

A) Ombudsmannen

Klagomål som avslutades under 2020

– Klagomål 1498/2019

Klagomålet gällde parlamentets bästa praxis att meddela sina beslut om allmänhetens tillgång till handlingar till de sökande via rekommenderat brev med mottagningsbevis, för att säkerställa rättssäkerheten, och även i syfte att respektera de lagstadgade tidsfristerna för inlämning av en bekräftande ansökan och efterföljande rättslig prövning. I just detta fall begärde sökanden att beslutet även skulle skickas till honom elektroniskt, via en digital plattform som han använde för att göra sin ansökan. Parlamentet nekade emellertid att göra detta, för att efterleva förordning (EU) 2018/1725, eftersom ett sådant beslut automatiskt skulle ha offentliggjorts online, inklusive de personuppgifter som fanns med i beslutet.

Ombudsmannen instämde i parlamentets bedömning rörande behovet av rättssäkerhet och fann inga administrativa missförhållanden.

– Klagomål 63/2020

Parlamentet nekade tillgång till ett foto av en ledamot av Europaparlamentet som inte innehades av institutionen, eftersom det hade raderats kort tid efter det att det hade tagits på grund av att det inte uppfyllde redaktionella och institutionella krav. Sökanden ansåg att det var möjligt att parlamentet hade raderat fotografiet först efter det att han hade lämnat in sin ansökan.

Ombudsmannen ansåg att parlamentets påstående att det inte innehade fotografiet och därför inte kunde ge tillgång till fotografiet var rimligt och att sökanden inte hade lyckats motbevisa den rättsliga presumtionen om sanningsenlighet, som bekräftats av domstolen, när det gäller detta påstående. Därför konstaterades inga administrativa missförhållanden.

– Klagomål 684/2020

Klagomålet gällde ett avslag om att ge allmänheten tillgång till konsekvensbedömningen avseende dataskydd avseende den programvara och de tjänster som utvecklats inför den förberedande fasen av valet till Europaparlamentet 2019. Tillgång nekades för att skydda

syftet med inspektioner, utredningar och revisioner i enlighet med artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.

När parlamentet antog sitt beslut om den bekräftande ansökan höll Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) fortfarande på med en inspektion som bland annat fokuserade på de åtgärder som antagits av parlamentet för att hantera de risker som identifierats i konsekvensbedömningen avseende dataskydd. Vid den tidpunkten hade Europeiska datatillsynsmannen ännu inte lagt fram slutsatserna från sin utredning, inklusive godkännande av de åtgärder som vidtagits för att förhindra att personuppgifter behandlas av tredje part. Ombudsmannen avslutade sitt förfarande med att konstatera att inga ytterligare undersökningar var motiverade.

På grundval av en ny separat ansökan som lämnades in till parlamentet efter det att Europeiska datatillsynsmannens inspektion i fråga hade avslutats beviljade parlamentet partiell tillgång till de begärda handlingarna efter att ha redigerat personuppgifter och kommersiellt känsliga uppgifter, i enlighet med artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001.

B) Rättslig prövning

B.1) Nya mål

Parlamentets beslut om tillgång till handlingar överklagas relativt sällan. Ingen talan om ogiltigförklaring väcktes vid tribunalen under 2020.

B.2) Pågående domstolsmål under 2020

Mål T-421/17 (överklagandemål C-761/18 P), Leino-Sandberg mot parlamentet

I juli 2017 väckte en professor i EU-rätt talan om ogiltigförklaring av ett beslut av parlamentet att vägra tillgång till parlamentets beslut av den 8 juli 2015 med motiveringen att det sistnämnda beslutet var föremål för ett överklagande i tribunalen i mål *T-540/15 – De Capitani mot parlamentet*, och att ett utlämnande skulle ha undergrävt detta domstolsförfarande.

År 2018 slog tribunalen fast att eftersom sökanden slutligen hade fått tillgång till den handling som hon ansökte om tillgång till, även om den lämnades ut av en tredje part, hade ändamålet med talan förfallit och sökanden hade därför inte längre något berättigat intresse av att få en prövning i målet. Sökanden överklagade detta beslut till domstolen med hänvisning till felaktig rättstillämpning, i den mån det hävdades att det inte längre fanns något ändamål med talan och inte längre ett berättigat intresse av att få saken prövad.

I januari 2021 upphävde domstolen det överklagade beslutet och återförvisade målet till tribunalen. Domstolen godtog nämligen den grund genom vilken klaganden gjorde gällande att ändamålet med talan inte hade förfallit. Domstolen fann att eftersom sökanden hade fått tillgång till den omtvistade handlingen endast genom att en tredje part lämnade ut handlingen och parlamentet fortsatte att neka tillgång till handlingen, kunde det inte anses att sökanden hade fått tillgång till handlingen i den mening som avses i förordning (EG) nr 1049/2001, eller att sökanden inte längre hade något berättigat intresse av att få beslutet ogiltigförklarat enbart på grund av detta utlämnande.

Målet vid tribunalen har ännu inte avgjorts.

Avslutande anmärkningar

År 2020 präglades verkligen av konsekvenserna av covid-19-pandemin och de åtgärder som parlamentet vidtog för att säkerställa att den trots pandemin kunde fortsätta att utföra alla sina uppgifter och uppfylla sina lagstadgade skyldigheter, inklusive de som framgår av förordning (EG) nr 1049/2001. Med de noga genomtänkta åtgärderna och personalens engagemang anpassade sig parlamentet till de nya omständigheterna och tog framgångsrikt itu med de oväntade utmaningarna. När det gäller allmänhetens tillgång till handlingar innebar detta att de lagstadgade tidsfristerna för att besvara sökandena iaktogs fullt ut.