



Utskottet för rättsliga frågor

2015/2287(INI)

18.2.2016

YTTRANDE

från utskottet för rättsliga frågor

till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

över allmänhetens tillgång till handlingar (artikel 116.7 i arbetsordningen)
åren 2014–2015
(2015/2287(INI))

Föredragande av yttrande: Heidi Hautala

PA_NonLeg

FÖRSLAG

Utskottet för rättsliga frågor uppmanar utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. Europaparlamentet anser att EU:s institutioner, byråer och andra organ fortfarande inte fullt ut beaktar och följer de regler och ändringar som föreskrivs i Lissabonfördraget och stadgan om de grundläggande rättigheterna när de tillämpar förordning (EG) nr 1049/2001, särskilt när det gäller deltagandedemokrati. Parlamentet noterar och välkomnar de senaste domarna från domstolen (stora avdelningen) i målen Digital Rights Ireland Ltd¹ och Schrems². I bägge fallen utgick domstolen från stadgan när den ogiltigförklarade datalagringsdirektivet³ respektive Safe Harbour-beslutet⁴. Parlamentet betonar att allmänhetens tillgång till handlingar och förvaltningen av register över handlingar måste bygga på normer som i tillräcklig mån uppfyller kraven i artiklarna 41 och 42 i stadgan.
2. I detta sammanhang påpekar Europaparlamentet att de gällande fördragen inte längre innehåller några bestämmelser som är jämförbara med dem i artikel 207.3 i EG-fördraget. Trots att de bestämmelserna bara rörde tillgång till rådets handlingar användes de för att motivera att det undantag till förmån för skyddet av handlingsfriheten på beredningsstadiet som medges i artikel 4.3 i förordningen skulle tillämpas på lagstiftningsärenden. Parlamentet upprepar sin åsikt, som också delas av Europeiska ombudsmannen, att de befintliga förfarandena för trepartsmöten inför en eventuell överenskommelse vid första behandlingen inte ger en tillfredsställande nivå av insyn i lagstiftningsarbetet eller tillgång till handlingar. Även om trepartsmötena är viktiga och ger resultat väcker de förfaranden som för närvarande tillämpas på dem farhågor kring den öppenhet i lagstiftningsförfarandet som ”bidrar till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt”, såsom domstolen konstaterade i de förenade målen Sverige och Turco mot rådet. Parlamentet erinrar i detta sammanhang om att den grundläggande regeln är att lagstiftningshandlingar ska lämnas ut, men att undantag kan tillämpas från fall till fall efter en grundlig motivering med hänvisning till ett allmänintresse och en verklig och betydande risk att utlämnandet allvarligt skulle undergräva institutionernas beslutsprocess.
3. Europaparlamentet påminner om att risken för påtryckningar utifrån erkänns i domstolens rättspraxis och kan utgöra ett legitimt skäl för att begränsa tillgången till handlingar i samband med beslutsprocessen, på villkor att förekomsten av sådana påtryckningar med säkerhet har fastställts och det har bevisats att det förelegat en rimligen förutsebar risk för att det beslut som skulle fattas i betydande grad skulle påverkas av dessa påtryckningar utifrån⁵. Parlamentet fruktar att nuvarande praxis gynnar större tillgång för lobbyister till avgörande skeden i lagstiftningsprocessen än för allmänheten i stort.

¹ De förenade målen C-293/12 och C-594/12. Domstolens dom (stora avdelningen) av den 8 april 2014.

² Mål C-362/14. Domstolens dom (stora avdelningen) av den 6 oktober 2015.

³ Direktiv 2006/24/EG.

⁴ Kommissionens beslut 2000/520/EG av den 26 juli 2000.

⁵ Mål T-144/05, Pablo Muñoz mot kommissionen, punkt 86.

4. Europaparlamentet anser därför att handlingar som upprättas inom ramen för trepartsmöten, såsom dagordningar, resultatrapporter och protokoll som upprättas för att underlätta förhandlingar i princip inte får behandlas annorlunda än andra lagstiftningshandlingar. Parlamentet har redan uppdragit åt sina behöriga organ att vidta åtgärder i detta hänseende och har uppmanat övriga institutioner att göra detsamma. En förteckning över trepartsmötena och de ovannämnda handlingarna bör göras direkt tillgängliga i parlamentets register över handlingar. Parlamentet påminner om att det framtida interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning, om det antas, kommer att omfatta bestämmelser för en databas med lagstiftningsärenden och lämplig hantering av trepartsmöten.
5. För en större öppenhet kring överenskommelser vid första behandlingen, vilka allmänt ingås under trepartsmöten och blir allt vanligare, understryker Europaparlamentet vikten av att förhandlingsläget offentliggörs efter varje trepartsmöte och att parlamentets förhandlingsgrupp får ett mandat från kammaren.
6. Europaparlamentet betonar att också andra handlingar än lagstiftningshandlingar, såsom administrativa handlingar, omfattas av principen om ”största möjliga tillgång till handlingar” i artikel 1 a i förordning (EG) nr 1049/2001 och att handlingar bör granskas från fall till fall för att avgöra om ett utlämnande av dem faktiskt skulle urholka skyddet för något av de intressen som skyddas genom undantagen från allmänhetens rätt till tillgång, eller, om denna möjlighet anges i förordningen, om ett överordnat allmänintresse kräver ett utlämnande trots att ett undantag kan ha verkat tillämpligt vid första anblicken.
7. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att inrätta ett gemensamt register för lagstiftningsförfaranden i syfte att underlätta lagstiftningsprocessens spårbarhet.
8. Europaparlamentet påminner om att institutionerna enligt artiklarna 1 c och 15.1 är skyldiga att ”främja goda förvaltningsrutiner när det gäller tillgång till handlingar” och att ”utveckla goda förvaltningsrutiner för att underlätta utövandet av den rätt till tillgång till handlingar som garanteras genom [...] förordning[en]”. Parlamentet betonar att öppenhet är nära förbunden med den rätt till god förvaltning som avses i artikel 298 i EUF-fördraget och artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och upprepar sin begäran om en förordning om en förvaltningsprocess för EU:s egen förvaltning¹.
9. Europaparlamentet betraktar det som en prioritet att EU-institutionerna säkerställer full öppenhet när det gäller tillgång till handlingar. Utöver tillgång till handlingar betonar parlamentet i detta sammanhang att debatterna i rådet bör offentliggöras så att medborgarna förstår hur och varför beslut har fattats.
10. Europaparlamentet välkomnar idén att uppmana kommissionen att inrätta ett register över delegerade akter, som är en viktig del av EU-lagstiftningen, och påpekar att tillgång till handlingar, i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001 och i syfte att säkerställa fullständig, demokratisk och transparent tillsyn från parlamentets sida, måste beviljas även när det gäller handlingar som upprättas som en del av förfarandet för

¹ Europaparlamentets resolution av den 15 januari 2013 med rekommendationer till kommissionen om Europeiska unionens förvaltningsprocesslag (EUT C 440, 30.12.2015, s. 17).

delegering av befogenheter.

11. Europaparlamentet uppmanar rådet att se över sin policy om tillgång till handlingar och att anpassa den till de relevanta bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna.
12. För att ett legitimt och ansvarsfullt demokratiskt politiskt system som följer rättsstatens principer ska bli verklighet konstaterar Europaparlamentet att medborgarna måste ha rätt att känna till och granska de förtroendevaldas arbete, beslutsfattandet samt hur offentliga medel anslås och används, i linje med principen om tillgångars spårbarhet och i överensstämmelse med parlamentets ståndpunkt i tidigare resolutioner.
13. Även om framsteg har gjorts med att tillhandahålla information på parlamentets webbplats om de olika ersättningar som ledamöterna har rätt till och om de regler som gäller för dessa, påpekar Europaparlamentet att man bör gå vidare med denna policy och då ta hänsyn till bästa praxis i de nationella parlamenten och de åtgärder som redan vidtagits av enskilda ledamöter. Parlamentet uppmuntrar därför samtliga ledamöter att delta i denna strävan genom att i förväg lämna ut uppgifter som rör deras specifika verksamhet och utgifter, så att parlamentet fortsatt kan ligga i framkant i arbetet med att uppnå insyn och öppenhet i EU och bättre offentlig ansvarsskyldighet kan råda i fråga om offentliga medel.
14. Europaparlamentet beklagar att det senaste mötet i den interinstitutionella kommitté som inrättades i enlighet med artikel 15.2 i förordning (EG) nr 1049/2001 ägde rum den 15 december 2009. Parlamentet uppmanar återigen den interinstitutionella kommittén att arbeta mer aktivt och rapportera till de behöriga utskotten om de frågor som diskuterats. Den interinstitutionella kommittén uppmanas vidare att sammanträda mer regelbundet och att öka insynen i sina interna diskussioner och överläggningar genom att uppmuntra och behandla inlagor från det civila samhället, Europeiska ombudsmannen och Europeiska datatillsynsmannen. Slutligen uppmanas den interinstitutionella kommittén att ta sig an de frågor som nämns i denna resolution snarast möjligt.

RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I DET RÅDGIVANDE UTSKOTTET

Antagande	18.2.2016
Slutomröstning: resultat	+: 22 -: 0 0: 1
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Max Andersson, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Therese Comodini Cachia, Mady Delvaux, Rosa Estaràs Ferragut, Dietmar Köster, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Jiří Maštálka, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, Pavel Svoboda, Tadeusz Zwiefka
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière, Rainer Wieland
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 200.2)	Edward Czesak, Eleonora Evi, Karin Kadenbach