EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

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

2007/2154(INI)

6.10.2008

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om årsrapporten om allmänhetens tillgång till parlamentshandlingar
(2007/2154(INI))

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

Föredragande: Marco Cappato

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION 3

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om årsrapporten om allmänhetens tillgång till parlamentshandlingar (2007/2154(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av EG-fördraget, särskilt artikel 254 om skyldigheten att offentliggöra rättsakter och artikel 255.2 om rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar för unionsmedborgarna och för dem som är bosatta i EU,

– med beaktande av EG-fördraget, särskilt artikel 207.3 om rådets skyldighet att i sin arbetsordning utarbeta villkoren för allmänhetens tillgång till rådets handlingar,

– med beaktande av EU-fördraget, särskilt artikel 1 (principen om öppenhet som en av unionens allmänna principer), artikel 6 (demokrati) samt artiklarna 28.1 och 41.1 (tillämpningen av rätten till tillgång till handlingar om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt om polisiärt och straffrättsligt samarbete),

– med beaktande av artiklarna 10 och 16 i fördraget om Europeiska unionen, ändrat genom Lissabonfördraget, samt av artiklarna 15 och 298 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

– med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 41 (rätten till god förvaltning) och artikel 42 (rätten till tillgång till handlingar),

– 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 rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) och förstainstansrätten om tillgång till handlingar, särskilt de nyligen avkunnade domarna från förstainstansrätten i mål T-194/04, Bavarian Lager Co. Ltd mot Europeiska gemenskapernas kommission, och från EG-domstolen i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Konungariket Sverige och Maurizio Turco mot Europeiska unionens råd (”EG-domstolens dom i Turco-målet”),

– med beaktande av Europeiska ombudsmannens och Europeiska datatillsynsmannens verksamhet och handlingar om tillgång till handlingar,

– med beaktande av det interinstitutionella avtalet av den 20 november 2002 mellan Europaparlamentet och rådet om Europaparlamentets tillgång till känslig information i rådet om säkerhets- och försvarspolitiken[2],

[1] EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.
[2] EGT C 298, 30.11.2002, s. 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 (KOM(2008)0229),

– med beaktande av Europarådets förslag till konvention om tillgång till officiella handlingar,

– med beaktande av Europaparlamentets muntliga frågor till rådet och kommissionen om genomförandet av EG-domstolens dom i Turco-målet,

– med beaktande av årsrapporterna för 2006 från rådet, kommissionen och Europaparlamentet om tillgång till handlingar samt av artikel 17 i förordning (EG) nr 1049/2001,

– med beaktande av artikel 45 och artikel 97.7 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A6-.../2008), och av följande skäl:

A. Demokratier som grundar sig på rättsstatsprincipen är bundna av offentlighetsprincipen i fråga om de regler som påverkar medborgarna. Detta medför en skyldighet för institutionerna att vara öppna och ge möjligheter till insyn, särskilt i beslutsprocessen, så att de demokratiska lagstiftande organen håller sina sammanträden, diskussioner och omröstningar offentliga, samtidigt som lagförslag och tillhörande texter också görs tillgängliga.

B. För att ansvarsskyldigheten och legitimiteten i ett demokratiskt politiskt system ska kunna upprätthållas har medborgarna rätt att få veta

  – hur deras företrädare agerar efter att de valts eller utsetts till offentliga organ, alternativt företräder medlemsstaten på EU-nivå eller internationell nivå (principen om ansvarsskyldighet),

  – hur beslutsprocessen går till (inklusive handlingar, ändringsförslag, tidsplaner, inblandade aktörer, omröstningar osv.),

  – hur offentliga medel fördelas och används samt med vilka resultat (principen om tillgångars spårbarhet).

C. På grundval av medlemsstaternas erfarenheter har Europeiska unionen, tillsammans med världssamfundet i stort, gradvis kommit att erkänna en verklig ”rätt till tillgång till handlingar” och en ”rätt till information”. Dessa rättigheter utgår från principerna om demokrati, offentlighet, insyn och öppenhet.

D. Kvantitativa uppgifter i institutionernas årsrapporter angående tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 tyder på att tillgång till handlingar har beviljats vid fler tillfällen (antalet och andelen avslag har allmänt sett minskat). Samtidigt skiftar skälen till avslag mellan institutionerna (det främsta är skyddet av beslutsprocessen). När det gäller känsliga handlingar förde kommissionen och parlamentet inte in några i sina respektive

register, medan rådet förde in 79 känsliga handlingar av 409 i sitt register. Ur en kvalitativ synvinkel framgår det klart att ett antal bestämmelser i förordningen gav upphov till skilda tolkningar om hur denna skulle tillämpas på rätt sätt, vilket i sin tur ledde till att medborgare vände sig till ombudsmannen och EG-domstolen.

E. Rådet för inte in hänvisningar till lagstiftningsförfarandet i sina handlingar på ett systematiskt sätt, vilket gör det svårt att koppla en handling till ett förfarande, och handlingarna nedgraderas till ”plenarhandlingar” (som inte registreras) eller behandlas som ”diplomatiska” handlingar. På detta sätt urholkas medborgarnas rätt till tillgång till handlingar.

F. Internet har blivit det vanligaste sättet för medborgarna att ta del av EU-dokument, och institutionerna har gjort fler handlingar tillgängliga på nätet. Detta har nu skapat ett behov att vidareutveckla användarvänligheten på EU-institutionernas webbplatser för tillgång till handlingar, att koppla ihop dem med varandra och att skapa en enda EU-portal med tillgång till alla handlingar, förfaranden och institutioner.

G. EU:s institutioner bör nu ta ytterligare steg mot större insyn, öppenhet och demokrati genom att sträva mot en ”EU-rättsakt om fri tillgång till information”, eftersom ett antal brister i tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 har uppmärksammats av allmänheten. De senaste domarna behöver analyseras och genomföras av institutionerna snarast möjligt. Kommissionen har å sin sida kommit med ett förslag till översyn av förordning (EG) nr 1049/2001.

1. Europaparlamentet betonar att EG-domstolens dom i Turco-målet utgjorde en milstolpe. Domstolen fastslog att ”*förordning nr 1049/2001 i princip innebär en skyldighet att lämna ut yttranden från rådets rättstjänst rörande ett lagstiftningsförfarande*”[1] och drog följande slutsatser:

   – Allmänhetens rätt till tillgång till handlingar från institutionerna stammar från dessas demokratiska karaktär, enligt vad som stadgas i skäl 4 och artikel 1 i förordning (EG) nr 1049/2001.

   – Undantagen i förordningen (till exempel skyddet av beslutsprocessen) måste tolkas återhållsamt och avvägas mot det överordnade allmänintresset av att lämna ut handlingar, som är förenat med demokratiprincipen, medborgarnas närhet till beslutsprocessen samt förvaltningens legitimitet, effektivitet och ansvarsskyldighet inför medborgarna[2].

[1] Punkt 68 i EG-domstolens dom i Turco-målet.

[2] Innehållet i en handling som skulle kunna omfattas av ett undantag (som ett rättsutlåtande) ska granskas för att man ska kunna värdera vilka delar av handlingen som undantaget ska gälla. Risken med utlämnandet måste ”rimligen kunna förutses och inte enbart vara hypotetisk”. Risken måste vidare avvägas mot ”allmänintresset av att handlingen görs tillgänglig med hänsyn till de fördelar som [...] följer av en ökad öppenhet, nämligen att medborgarna ges bättre möjligheter att delta i beslutsfattandet, att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och att den blir effektivare och får ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system”.

– Dessa slutsatser är än viktigare när institutionerna handlar i egenskap av lagstiftare[1].

– Öppenhet i fråga om olika åsikter om en rättsakt (och dess lagenlighet), ”*vilket gör det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter, bidrar till att öka institutionernas legitimitet i de europeiska medborgarnas ögon och till att öka deras förtroende*”[2].

– Institutionen måste lämna en utförlig motivering till ett avslag[3].

– Undantaget kan endast tillämpas under den tid som skyddet är motiverat med hänsyn till handlingens innehåll[4].

2. Europaparlamentet understryker att den ovannämnda domen från EG-domstolen ytterligare stärker principen i EU om att demokratiska institutioner har en skyldighet att sörja för offentlighet i sin verksamhet och att garantera tillgång till sina handlingar och beslut. Detta är en förutsättning för deras laglighet, legitimitet och ansvarsskyldighet på grundval av artikel 6 i EU-fördraget och artiklarna 254 och 255 i EG-fördraget. Följaktligen måste handlingarna offentliggöras och under alla omständigheter hållas tillgängliga. Undantag från denna princip bör begränsas och tolkas återhållsamt.

3. Europaparlamentet uppmanar enträget alla EU-institutioner att tillämpa förordning (EG) nr 1049/2001 i ljuset av senaste rättspraxis, i synnerhet Turco-målet med allt det innebär (offentliggörande av yttranden från rättstjänsterna, restriktiv tolkning av undantag, skyldighet att lämna en utförlig motivering till ett avslag osv.). Rådet uppmanas även att garantera offentligheten för samtliga handlingar och all information, inbegripet uppgifter om sammansättningen av medlemsstaternas delegationer till rådet och dess arbetsgrupper, eftersom EG-domstolens slutsatser om att skyddet av beslutsprocessen är underordnat allmänintresset av öppenhet även gäller dessa uppgifter – eftersom olika åsikter om en rättsakt ger institutionerna större legitimitet.

4. Europaparlamentet bör vara en förkämpe för offentlighet, insyn och öppenhet i EU. Inför valet 2009 bör parlamentet sjösätta en särskild handlingsplan för att se till att en större mängd lättåtkomlig information finns tillgänglig, framför allt på webbplatsen, angående:

– Ledamöternas verksamhet och deras deltagande i och närvaro vid parlamentets arbete, i absoluta och relativa tal samt i procent. Uppgifterna bör vara tillgängliga för medborgarna även med hjälp av sökkriterier[5].

---

[1] ”Medborgarnas möjlighet att få kännedom om vad som ligger till grund för lagstiftningsåtgärderna utgör ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter” (punkt 46 i EG-domstolens dom i Turco-målet). ”[D]en ökning av öppenheten och insynen i lagstiftningsprocessen och den förstärkning av de europeiska medborgarnas demokratiska rätt [...] som följer av utlämnandet av handlingar [...] som uppkommer i samband med debatten om lagstiftningsinitiativ” (punkt 67 i EG-domstolens dom i Turco-målet) utgör ett sådant överordnat allmänintresse som åsyftas i förordning 1049/2001.

[2] Punkt 59 i EG-domstolens dom i Turco-målet.

[3] Punkt 69 i EG-domstolens dom i Turco-målet.

[4] Punkt 70 i EG-domstolens dom i Turco-målet.

[5] Till exempel: hur många dagar ledamöterna har varit närvarande i parlamentet och vad de har undertecknat och/eller röstat om, liksom hur de har röstat i omröstningar med namnupprop, i kammaren och i utskotten; vilka

– Parlamentets verksamhet i kammaren och i utskotten: Lagstiftningsdatabasen OEIL bör förbättras genom att man infogar hänvisningar och länkar till alla relevanta handlingar[1]. Utskottens arbete bör visas i form av direktuppspelningar på parlamentets webbplats, så som sker med arbetet i kammaren i dag, och inspelningar bör göras tillgängliga för medborgarna med hjälp av sökkriterier.

– Ledamöternas förmåner och utgifter, i enlighet med Europeiska ombudsmannens ståndpunkt om att rätten till tillgång till information även bör gälla sådana uppgifter[2].

Parlamentet uppmanar medlemsstaterna och de nationella parlamenten liksom andra valda organ att göra likadant och införa ett register över parlamentens och parlamentarikernas verksamhet.

5. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att följa rekommendationen från Europeiska ombudsmannen (klagomål 3208/2006/GG) om kommissionens register när det gäller skyldigheten att infoga hänvisningar till alla handlingar som åsyftas i artikel 3 a och som kommissionen förfogar över i det register som föreskrivs i artikel 11 i förordning (EG) nr 1049/2001, i den utsträckning detta ännu inte har gjorts.

6. Europaparlamentet anser att EU:s institutioner bör skapa ett enda register eller en enda portal för EU med information och dokument, så att medborgarna kan gå till väga på ett bestämt sätt för att få tillgång till handlingar om EU[3]. Syftet är att förenkla och komplettera institutionernas register och webbplatser samt att koppla ihop dem med varandra och integrera dem i en enda EU-portal. Parlamentet efterlyser en interinstitutionell, daglig uppföljningsrapport med information och handlingar om EU:s dagordning och verksamhet på och utanför lagstiftningsområdet, före nästa mandatperiods början. Sådana planer fanns med i Trans-Jai-projektet (Öppenhet på området med frihet, säkerhet och rättvisa), som bygger på en överenskommelse mellan institutionerna från 2004 men tyvärr ännu inte inletts.

7. Europaparlamentet uppmanar EU:s institutioner att senast före nästa mandatperiods början se till att

– samtliga förberedande handlingar innehåller en hänvisning till lagstiftningsförfarandet,

---

sammanträden med institutionella organ som de har deltagit i, i kammaren och/eller utskott och/eller delegation osv. Uppgifterna bör även vara tillgängliga med hjälp av sökkriterier, som ledamot/plenarsammanträde/utskott/delegation/röster/närvaro/dag/månad/år/mandatperiod osv. Det bör finnas länkar till parlamentets webbplats från ledamöternas egna webbplatser och från andra relevanta webbplatser. Dessa uppgifter bör anges på ledamöternas webbplatser, tillsammans med assistenternas namn, avgivna yttranden, framlagda ändringsförslag i utskott och i kammaren till betänkanden och andra akter, röstförklaringar, telefon- och videokonferenser osv.

[1] Förfaranden och handlingar i utskotten, såsom första rapport och ändringsförslag, yttranden från andra utskott, yttranden från rättstjänsterna, ändringsförslag som lagts fram i kammaren, omröstningar med namnupprop, interinstitutionella skrivelser (särskilt sådana som rör lagstiftningsförfaranden) på utskotts- och plenarnivå osv.

[2] Europeiska ombudsmannens förslag till rekommendation till Europaparlamentet i klagomål 3643/2005/(GK)WP.

[3] Till exempel ursprungliga förslag, sammanträdesprotokoll, betänkanden, ändringsförslag, omröstningar och resultat från dessa, debatter, texter som trätt i kraft, genomförande i medlemsstaterna, utvärderingsrapporter osv.

– samtliga dagordningar och resultat från överläggningar i rådet och förberedande organ innehåller en tydlig hänvisning till bakgrundsmaterial, registreras i tid och offentliggörs i rådets register (inklusive de så kallade mötesdokumenten),

– offentlighetsprincipen hör nära ihop med principen om god förvaltning, som tillkännagetts av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Parlamentet uppmanar EU:s institutioner att på ett rättvisande och öppet sätt klargöra sin organisationsplan för medborgarna, genom att redogöra för de interna avdelningarnas uppgifter och arbetsflöden samt vägledande tidsfrister för ärenden inom deras uppdrag. Det är dessa avdelningar som medborgarna bör vända sig till för att få information, stöd och administrativ prövning.

8. Europaparlamentet uppmanar institutionerna att se till att insynen ökar i kommittéförfarandena och i överenskommelser mellan institutionerna vid första behandlingen i medbeslutandeförfarandet (de så kallade trepartsmötena), så att de interinstitutionella överenskommelserna till fullo uppfyller kraven på offentlighet, insyn och öppenhet i lagstiftningsförfaranden. Detta bör ske under medverkan av en parlamentsförsamling med lagstadgad skyldighet att hålla offentliga sammanträden och att offentliggöra de undersökta handlingarna.

9. I synnerhet när institutionerna arbetar med lagstiftningsärenden eller internationella fördrag (till exempel samarbete mellan EU och USA om rättsliga och inrikes frågor, passageraruppgifter och dataskydd) eller utnämningsförfaranden (till exempel utnämningen av direktören för byrån för grundläggande rättigheter) anser Europaparlamentet att principen om lojalt samarbete mellan institutionerna innebär att de är skyldiga att utväxla alla relevanta handlingar och uppgifter, även om de är av känslig eller konfidentiell natur, och att nuvarande rutiner snarast bör förbättras.

10. Europaparlamentet lovordar Europeiska ombudsmannens arbete för att öka insynen i EU:s institutioner och delar synpunkterna, som även Europeiska datatillsynsmannen framfört, om balansen mellan dataskydd och rätten till privatliv enligt förordningarna (EG) nr 45/2012 och (EG) nr 1049/2001 om rätten till tillgång till handlingar. Ombudsmannen uppmanas att för det nyvalda parlamentets räkning förbereda en rapport om tillgången till handlingar, där de frågor som väcks i detta betänkande tas upp.

11. Europaparlamentet uppmanar EU:s institutioner att arbeta för en ambitiös ”EU-rättsakt om fri tillgång till information”, på grundval av den aktuella föreslagna översynen av förordning (EG) nr 1049/2001.

12. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen samt till medlemsstaternas regeringar och parlament, Europeiska ombudsmannen och Europarådet.