

U 38/2008 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (omarbetning av öppenhetsförordningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till Riksdagen kommissionens förslag av den 30 april 2008 till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar KOM (2008) 229 slutlig samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 4 september 2008

Justitieminister *Tuija Brax*

Lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2008/0952**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ALLMÄNHETENS TILLGÅNG TILL EUROPAPARLAMENTETS, RÅDETS OCH KOMMISSIONENS HANDLINGAR (OMARBETNING AV ÖPPENHETSFÖRORDNINGEN)****Allmänt**

Förordningen om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EG) nr 1049/2001 (nedan öppenhetsförordningen) har tillämpats från och med 3.12.2001.

Kommissionen inledde ett samråd som syftade till en översyn av förordningen genom att 18.4.2007 offentliggöra en grönbok. Finland deltog i samrådet genom ett svar till kommissionen (E 30/2007 rd). Kommissionen publicerade 11.1.2008 en rapport över resultaten av samrådet (SEK (2008)29).

Kommissionen lade 30.4.2008 fram ett förslag till en ny öppenhetsförordning (KOM (2008) 229 slutlig). Förfarandet som innebär en omarbetning, dvs. det s.k. recastingförfarandet innebär att den författning som ska ändras upphävs och ersätts med en ny författning också till de delar som till sitt innehåll inte ändras. Förfarandet används normalt inte då man första gången ändrar gällande lagstiftning. Kommissionen föreslår dock att öppenhetsförordningen omarbetas av skäl som hänför sig till tydlighet och en bättre lagstiftning. Statsrådet tillkännagav 29.5.2008 riksdagen förslaget genom en kompletterande E-skrivelse.

Öppenhetsförordningen har utfärdats med stöd av artikel 255 i EG-fördraget. Artikeln utgör rättslig grund också för förslaget om en ny utarbetning. Enligt artikeln iakttas vid beslutsfattandet ett medbeslutandeförfarande.

Huvudsakligt innehåll

Enligt kommissionen syftar de revideringar som den föreslår till att öka öppenheten och allmänna handlingars offentlighet. Hur öppenhetsförordningen har fungerat bör bedö-

mas på nytt i ljuset av de erfarenheter man fått från tillämpningen av förordningen samt från relevant rättspraxis och från den Europeiska ombudsmannens avgöranden. Ytterligare utfärdade Europaparlamentet och rådet år 2006 den s.k. Århusförordningen om allmänhetens tillgång till information i miljöfrågor (1367/2006/EG). Förordningen har anknytning till öppenhetsförordningen i fråga om tillgången till handlingar i miljöfrågor.

Kommissionens förslag innehåller vissa ändringar som ökar tillgången till handlingar, såsom en utökning av antalet personer som har rätt till tillgång till institutionernas handlingar och en förbättring av tillgången till lagstiftningshandlingar. Om förslaget blir verklighet begränsar det dock på många sätt tillgången till handlingar jämfört med nuläget. För närvarande är förordningens utgångspunkt dels ett omfattande tillämpningsområde, dels att de olika institutionerna har en skyldighet att från fall till fall bedöma de skadliga verkningar ett utlämnande av en handling medför med hänsyn till uttryckligen skyddade intressen. En del av de föreslagna ändringarna genomförs genom en avgränsning av definitionen för handling eller genom att helt lämna vissa handlingar utanför tillämpningsområdet.

Nedan redogörs det för de centrala förändringar som kommissionen har föreslagit, motiveringen till dem och vilken betydelse förslagen till ändringar har i förhållande till nuläget.

Tillgångsberättigade (artikel 2.1)

Det föreslås en ändring av artikel 2.1 i förordningen på ett sådant sätt att varje fysisk person eller juridisk person ska ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar. För

närvarande har unionsmedborgare eller fysiska personer som är bosatta eller juridiska personer som har sitt säte i en medlemsstat denna rätt. Öppenhetsförordningen har lämnat institutionerna en möjlighet att i sina arbetsordningar ge också andra än de ovan nämnda tillgång till handlingar. Denna möjlighet har också utnyttjats. Ändringsförslaget har samband med att i Århusförordningen är rätten till tillgång av information i miljöfrågor inte bunden till medborgarskap, bosättningsort eller säte.

Förordningens tillämpningsområde (artikel 2)

Handlingar som har överlämnats till domstol (artikel 2.5)

Kommissionen föreslår att förordningen ska tillämpas endast på sådana handlingar som överlämnats till domstol av institutionerna. Övriga handlingar som finns hos en institution, t.ex. de handlingar som institutionerna fått i egenskap av part i en rättegång skulle då falla utanför tillämpningsområdet för öppenhetsförordningen. Gällande öppenhetsförordning tillämpas på samtliga handlingar som finns hos en institution, men tillgången till den kan vid behov begränsas enligt de undantagsgrunder som ingår i förordningen.

I motiveringspromemorian hänvisar kommissionen till att EG-domstolen inte för närvarande omfattas av tillämpningsområdet för artikel 255 i EG-fördraget och att Lissabonfördraget i fråga om tillgång till handlingar utvidgar denna rätt till att endast gälla handlingar som avser domstolens administrativa verksamhet.

Handlingar i anslutning till utredningsåtgärder (artikel 2.6)

Kommissionen föreslår att handlingar som utgör underlag för utredningar eller rättsliga förfaranden som utmynnar i förvaltningsåtgärder med individuell räckvidd inte ska få lämnas ut till allmänheten förrän utredningen avslutas eller åtgärderna har vunnit laga kraft. Ändringen ska dock inte begränsa de

särskilda rättigheter att få tillgång till handlingar som en part kan ha med stöd av annan EG-lagstiftning. Kommissionen föreslår också att handlingar som innehåller uppgifter som en institution har samlat in eller erhållit från fysiska eller juridiska personer inom ramen för sådana utredningar inte ska göras tillgängliga för allmänheten. Enligt kommissionens motiveringspromemoria är handlingar som avses i förslaget handlingar med anknytning till förfaranden enligt "förordningar som reglerar konkurrens och handelshinder (skydd mot dumpning, skydd mot subventionerad import och bestämmelserna om gemensamma importregler) samt förordningarna om importrestriktioner".

I sin motiveringspromemoria anser kommissionen att öppenhetsförordningen inte överhuvudtaget ska tillämpas på handlingar som avser en institutions utredningsbemyndiganden under utredningsfasen. Kommissionen motiverar avgränsningen med att betydelsen av bestämmelserna avseende tillgång till de särskilda handlingar som gäller utredningsförfaranden skulle urholkas, om allmänheten har en mera omfattande rätt än parterna att få tillgång till handlingar. Kommissionen motiverar inte överhuvudtaget att handlingar som lämnats in av tredje part har uteslutits från öppenhetsförordningen.

Definitionen för handling (artikel 3 a)

Den nuvarande definitionen för handling är mycket omfattande. Som en handling betraktas allt lagrat innehåll oberoende av formen för lagring. Kommissionen föreslår att definitionen ska preciseras på ett sådant sätt att som en handling ska anses allt lagrat innehåll som upprättats av en institution och formellt har överlämnats till en eller flera mottagare eller på annat sätt diarieförts eller mottagits av en institution. Elektroniskt lagrade uppgifter, system för behandling och återvinning av uppgifter är att betrakta som handlingar, om de kan skrivas ut eller kopieras elektroniskt med de verktyg som finns tillgängliga för att hantera systemet.

I motiveringspromemoria anser kommissionen att den breda definitionen behållits. Enligt kommissionen existerar en handling

dock först när den har överlämnats till sina mottagare, cirkulerat inom institutionen eller på annat sätt har diarieförts. Elektroniskt lagrade uppgifter kan enligt kommissionen anses utgöra en handling, om de kan fås från systemet i läslig form.

Undantagen för handlingars offentlighet (artikel 4)

Kommissionen föreslår ändringar i flera punkter i artikel 4. Inom artikeln byts ordningsföljden för punkterna till vissa delar, och punkterna som anknyter till samråd med tredje part och medlemsstaten överförs till artikel 5.

Allmän säkerhet (artikel 4.1 a)

Kommissionen föreslår ett tillägg till artikel 4.1 a. Enligt tillägget ska undantagsgrunden också omfatta *fysiska och juridiska personers säkerhet*. Förslaget har inte motiverats.

Ändringar som föranleds av Århusförordningen (artikel 4.1 e, 4.2. a och b samt 4.4)

Kommissionen föreslår flera ändringar av artikel 4 för att anpassa den till bestämmelserna i Århusförordningen. Kommissionen föreslår att det till artikel 4.1 som undantagsgrund fogas en ny underpunkt e, dvs. miljön, t.ex. sällsynta arters häckningsplatser.

Kommissionen föreslår dessutom att bestämmelsen om skyddet av immateriella rättigheter ska överföras från uppräkningspunkten i artikelns punkt 2 om skydd för affärsintressen till en egen underpunkt. I artikel 4.4 ska ingå en hänvisningsbestämmelse enligt vilken tillämpningen av undantagsgrunden om skyddet av affärsintressen kan vika, om ett övervägande allmänintresse av utlämnande anses föreligga och den begärda informationen rör miljöutsläpp.

Dessutom ska enligt artikel 4.4 ett övervägande allmänintresse inte bedömas vad gäller den nya undantagsgrunden som avser miljöfrågor.

Rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning (artikel 4.2 c)

Kommissionen föreslår att till artikel 4.2 c som ett skyddat intresse ska fogas skydd av skiljedoms- och tvistlösningsförfaranden. Dessutom ska ordföljden ändras så att i punkten först nämns skyddet för juridisk rådgivning.

Urvalsförfaranden i fråga om tjänstemän (artikel 4.2 e)

Kommissionen föreslår i artikel 4.2 e ett nytt undantag som gäller objektiviteten och opartiskheten i urvalsprocessen. Enligt kommissionens motiveringspromemoria regleras insyn på dessa områden för närvarande i tjänsteföreskrifterna och i budgetförordningen. Ändringen syftar till att trygga en behörig verksamhet i urvals- och bedömningskommittéerna.

Skydd för beslutsförfarandet (artikel 4.3)

Kommissionen föreslår en ändring av artikel 4.3 om skydd för beslutsförfarandet. Enligt kommissionen görs inga ändringar i sak.

Skydd för privatlivet (artikel 4.5 och 4.7)

Kommissionen föreslår att den nuvarande artikel 4.1 b som gäller den enskildes privatliv och integritet avlägsnas. En omformad bestämmelse ska ingå i artikel 4.5. Enligt förslaget ska namn, titel och befattning avseende politiskt tillsatta personer, tjänstemän och företrädare för intresseorganisationer som agerar å tjänstens vägnar lämnas ut, om inte detta med tanke på de särskilda omständigheterna skulle påverka de berörda personerna negativt. Övriga personuppgifter ska lämnas ut, om det är förenligt med villkoren för laglig behandling av personuppgifter enligt EG-rättens bestämmelser om skydd för enskilda i samband med personuppgifter. Kommissionen föreslår också i artikel 4.7 om tillämpningstiden för undantaget att ordet "privatliv" ersätts med ordet "personuppgifter".

Kommissionen motiverar sitt förslag bl.a. med att förhållandet mellan öppenhetsför-

ordningen och förordningen om skydd för enskild då gemenskapsinstitutionerna behandlar personuppgifter 45/2001/EG förtydligas samt med förstainstansrättens dom i det s.k. Bavarian Lager-målet. Domstolen ansåg där att undantaget i artikel 4.1 b i öppenhetsförordningen gällde endast sådana personuppgifter som konkret och faktiskt kan skada skyddet för privatlivet och individens integritet. Att vid ett möte som arrangerades i anslutning till kommissionens kontrollförfarande lämna ut namnen på deltagarna i mötet (tjänstemän och representanter för intresseorganisationer) hade enligt domstolen inte förorsakat en sådan skada.

Kommissionens förslag innebär att i undantagsgrunden inte längre överhuvudtaget som ett skyddat intresse nämns skydd för den enskildes privatliv och integritet. Enligt den nuvarande undantagsgrunden är en bedömning av skyddsintresset i det enskilda fallet en förutsättning för tillämpningen av undantagsgrunden. På övriga personuppgifter än de som har specificerats i bestämmelsen ska i stället för öppenhetsförordningen tillämpas övrig EG-lagstiftning om behandling av personuppgifter. Kommissionens förslag gör det också möjligt att vägra utlämning av uppgifter.

Samråd med en medlemsstat om en handling som härrör från den (artikel 5.2)

Bestämmelserna om samråd med en tredje part eller en medlemsstat föreslås bli flyttade från artikel 4 till artikel 5. Det föreslås också en ändring av innehållet i bestämmelsen om samråd med medlemsstaterna.

Kommissionen föreslår att samråd med den berörda medlemsstaten ska hållas när en institution tar emot en begäran om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat och som inte har överlämnats i samband med beredningen av en rättsakt eller av icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd. Den institution som har handlingen i sin besittning ska lämna ut den, om inte den berörda medlemsstaten motsätter sig detta med stöd i undantagen i artikel 4 eller särskilda bestämmelser som hindrar utlämning.

I motiveringen till förslaget konstaterar kommissionen att i den nya bestämmelsen

beaktas domstolens dom i mål C—64/05 P (IFAW). I IFAW- domen ansåg domstolen att en medlemsstat som motsätter sig en utlämning av en handling som härrör från den är skyldig att motivera sin ståndpunkt med beaktande av undantagen i artikel 4 i öppenhetsförordningen. En institution kan inte godkänna att en medlemsstat motsätter sig, om det inte på något sätt har motiverats eller om motiveringen inte har stött sig på undantagen i artikel 4.

I enlighet med IFAW-avgörandet föreslår kommissionen att medlemsstaten ska motivera sitt motsättande och att institutionen ska bedöma om motiveringen är tillräcklig till den del som motiveringen anknyter till undantagen i artikel 4. Kommissionen föreslår dock också att medlemsstaten vid sidan av undantagsgrunderna i öppenhetsförordningen också ska kunna stöda sig på sådan nationell lagstiftning som hindrar utlämning. Institutionen ska då inte bedöma motiveringens rimlighet. I detta sammanhang bör noteras att den finska språkdräkten avviker i vissa stycken från övriga språkversioner. Enligt den finskspråkiga versionen *godkänner* (hyväksyy) institutionen medlemsstatens motivering till den del de grundar sig på undantagen i förordningen medan i de övriga språkversionerna bestämmelsen i fråga kan läsas så att institutionen *bedömer* rimligheten i motiveringen till den del de grundar sig på undantagen i förordningen. Också hänvisningen rörande den nationella lagstiftningen är i den finska språkversionen inexactare vad gäller institutionernas möjlighet att bedöma grunderna.

Förfarandebestämmelser (artiklarna 6—8 och 10)

Förslagen som gäller identifiering av en handling, tidsfrister och att hitta en praktisk lösning har samband med institutionernas, framför allt kommissionens problem vid behandlingen av omfattande ansökningar om tillgång till handlingar. Kommissionen föreslår att förordningen kompletteras på ett sådant sätt att också då de begärda handlingarna inte kan identifieras ska institutionen uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan och bistå sökanden med detta. Kommissio-

nen föreslår också att de tidsfrister inom vilka institutionen ska lämna ut handlingen börjar löpa först när institutionerna har mottagit de förtydliganden som begärts.

Kommissionen föreslår också en precisering som innebär att om ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett stort antal handlingar får institutionen informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig och praktisk lösning.

Kommissionen föreslår att tidsfristen för behandling av ansökan ska förlängas från 15 till 30 dagar. Kommissionen motiverar detta att det i praktiken är nästan omöjligt att iakttä tidsfristen på 15 dagar.

Handlingar som det finns direkt tillgång till (artikel 12)

Kommissionen föreslår en ändring av artikeln på ett sådant sätt att enligt punkt 1 ska handlingar som har upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta EU-rättsakter eller ickelagstiftningsakter med allmän räckvidd göras direkt tillgängliga för allmänheten, om inte annat följer av artiklarna 4 (undantag) och 9 (känsliga handlingar).

Kommissionen motiverar förslaget med den stora betydelse lagstiftningsprocessens öppenhet har för medborgarna. Institutionerna ska därför aktivt sprida handlingar som hör till lagstiftningsprocessen och också på andra områden främja en aktiv spridning av handlingar.

Den formulering som kommissionen föreslår är mera förpliktande än för närvarande när det gäller lagstiftningshandlingar och handlingar med allmän räckvidd. Det föreslås dock att från artikeln avlägsnas den allmänna bestämmelsen som gäller alla handlingar. Enligt sagda bestämmelse ska institutionerna i största möjliga utsträckning ge allmänheten direkt tillgång till handlingar. När det gäller andra handlingar, i synnerhet handlingar som rör utformning av policy eller strategier bevaras endast en skyldighet att om möjligt göra handlingarna tillgängliga.

Verkningar på lagstiftningen

I Finland föreskrivs om allmänna handlingars offentlighet i lagen om offentlighet i

myndigheternas verksamhet (621/1999) som är en allmän lag (nedan offentlighetslagen) samt i speciallagstiftning så som lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004). Lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet har stiftats som ett uttryckligt undantag till offentlighetslagens bestämmelser. Informationsmaterial som lagen skyddar ska sekretessbeläggas (6 § 1 mom.) oberoende av de följder som utlämnandet av uppgifter har för det intresse som skyddas.

Öppenhetsförordningen gäller tillgången till de handlingar som finns hos en institution och en ändring av förordningen inverkar inte direkt på den nationella lagstiftningen. Den allmänna regleringen av medlemsstaternas myndigheters allmänna handlingars offentlighet hör inte till EU:s behörighet. I ingresen till den nuvarande öppenhetsförordningen betonas det att förordningen inte har till syfte att ändra nationell lagstiftning om tillgång till handlingar. Den nuvarande öppenhetsförordningen har inte heller ansetts som sådan förutsätta en ändring av offentlighetslagen. Förordningen har dock i viss mån återverkningar på tillämpningen av den nationella lagstiftningen. I den nuvarande artikel 5 har det för medlemsstaten föreskrivits en skyldighet att rådgöra med institutionen, vilken skyldighet betonar den allmänna lojalitetsprincipen. Detta innebär att en medlemsstat som mottar en begäran om tillgång till en handling som medlemsstaten innehar och som härrör från en institution, i oklara fall skall rådgöra med institutionen. I kommissionens förslag ingår en bestämmelse med samma innehåll i artikel 5.3. Det att en internationell institution eller en annan stat kan sekretessbelägga en handling kan inverka på tillämpningen av sekretessbestämmelserna i den finska offentlighetslagen (24 § 1 mom. 1 och 2 punkten).

Miljöverkningar samt ekonomiska och administrativa verkningar

Genom sitt förslag eftersträvar kommissionen att förtydliga förhållandet mellan den s.k. Århusförordningen om tillgången till uppgifter i miljöfrågor. På denna grund kan

man anse att förslaget har positiva indirekta miljöverkningar.

Förslaget har inte ekonomiska eller administrativa verkningar med hänsyn till Finland. Med hänsyn till institutionerna torde ändringarna som ökar öppenheten, t.ex. att kretsen för de personer som har rätt till tillgång till handlingar utvidgas samt ett bredare offentlighöjande av lagstiftningshandlingar å tjänstens vägnar inte medföra tilläggskostnader. I praktiken har den krets som har haft tillgång till handlingar varit vidare än vad som förutsätts i artikel 255 i EG-fördraget. En bättre tillgång till lagstiftningshandlingar är ägnad att minska på antalet ansökningar om handlingar som riktas till institutionerna, varför ändringen snarare kan tänkas minska på institutionernas administrativa arbete.

Genom de ändringar som inskränker öppenheten utesluts vissa grupper av handlingar från förordningens tillämpningsområde. Dessa ändringar kan minska på institutionernas administrativa arbete fastän detta enligt kommissionens motivering inte är det primära målet för förändringarna.

Förslagets behandlingsskeden

Nationell beredning

Kommissionens förslag har 27.—29.5.2008 (skriftligt förfarande), 9.6.2008 och 20.8.2008 behandlats i statsrådet i sektionen för rättsliga frågor (skriftligt förfarande) samt i kommittén för EU-ärenden 27.8.2008 och i EU-ministerutskottet 29.8.2008. Kommissionens förslag tillkännagavs riksdagen 29.5.2008 genom en kompletterande E-skrivelse. Grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet gav utlåtanden rörande skrivelsen (GruU 17/2008 rd och FvUU 20/2008 rd). Man har inhämtat utlåtanden rörande förslaget och baspromemorian om förslaget från medborgarorganisationer och andra intressentgrupper. Finlands Journalistförbund, Finlands naturskyddsförbund, dataombudsmannen, Transparency International och Mediernas Centralförbund gav ett utlåtande. Dessutom har utrikesministeriet uttalat sig skriftligt i ärendet.

Behandlingen av förslaget i EU:s institutioner

Kommissionen presenterade sitt förslag i rådets informationsarbetsgrupp 16.5.2008 och det fördes en allmän diskussion om förslaget vid arbetsgruppens följande möte 11.6.2008. Den egentliga behandlingen har inte inletts. Det är fortfarande oklart om förslaget behandlas i informationsarbetsgruppen eller om det grundas en särskild ad hoc-arbetsgrupp för behandling av förslaget. Inom Europaparlamentet är LIBE ansvarigt utskott. AFCO- och JURI-utskotten ger utlåtanden till LIBE-utskottet. LIBE-utskottet arrangerade 2.8.2008 ett offentligt samråd rörande förslaget där också Europeiska ombudsmannen framförde sin ståndpunkt i fråga om kommissionens förslag. Den europeiska datatillsynsmannen har 30.6.2008 yttrat sig om förslaget.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet finner det viktigt att den öppenhetsvänliga utvecklingen inom unionen tryggas och anser att man vid ändringen av öppenhetsförordningen bör vidareutveckla en god förvaltning samt medborgarnas möjligheter att få tillgång till information och deltagande. Statsrådet anser att kommissionens strävan mot en ökad öppenhet i fråga om handlingar är positiv.

Statsrådet anser att öppenhetsförordningen i huvudsak har fungerat väl. Baslösningarna i öppenhetsförordningen har allmänt taget visat sig vara lyckade. Sådana är t.ex. institutionernas skyldighet att utvärdera den skada som en utlämning av uppgifter medför för skyddade intressen då alla undantag tillämpas och skyldigheten att balansera intressena som ingår i vissa undantag.

Öppenhetsförordningen bör också i fortsättningen inom EU vara den allmänna författningen om allmänna handlingars offentlighet. Offentliga handlingar ska vara huvudregeln och undantagen avgränsade såväl till sitt område som till antalet. Kommissionens författningsförslag innehåller också förslag som är problematiska med tanke på denna målsättning. Statsrådet anser också att har-

moniseringen med Århusförordningen och inskrivningen av domstolens praxis kan genomföras på ett sätt som gör det möjligt att tillämpa en större offentlighet för handlingar än vad kommissionen föreslår.

Statsrådet anser att förslagen om en utvidgning av tillämpningsområdet i fråga om personer och om en förbättrad tillgång till lagstiftningshandlingar är positiva. Däremot ändrar förslagen om att begränsa definitionen för handlingar samt att exkludera vissa grupper av handlingar grundprinciperna i öppenhetsförordningen. Statsrådet anser att definitionen för handling och tillämpningsområdet för öppenhetsförordningen ska vara så breda som möjligt också i fortsättningen. Hela grupper av handlingar bör inte lämnas utanför tillämpningsområdet, utan förordningens utgångspunkt ska också i fortsättningen vara en skyldighet för institutionerna att från fall till fall bedöma vilken skada en utlämning av handlingar för med sig för det intresse som ska skyddas.

Förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, eftersom det endast på unionsnivå är möjligt att föreskriva om tillgång till handlingar som innehåller av institutionerna. Förslaget har en behörig rättsgrund, trots att man i fråga om vissa ändringsförslag kan få lov att överväga om rättsgrunden är tillräcklig (se nedan vad som uttalas om artikel 2.1).

Tillgångsberättigade (artikel 2.1)

Statsrådet understöder förslaget om att kretsen för tillgångsberättigade vidgas. Eftersom enligt rättsgrunden för förordningen, nämligen artikel 255 i EG-fördraget, kretsen för de tillgångsberättigade dock inte är lika vid som enligt kommissionens förslag, är det möjligt att man för att ändringen ska kunna genomföras får lov att överväga en komplettering av rättsgrunden med t.ex. artikel 308 i EG-fördraget. Med stöd av artikel 308 i EG-fördraget kan man vidta åtgärder som visar sig nödvändiga för att förverkliga gemenskapens mål, men om vilka det saknas befogenheter i grundfördraget. En komplettering av rättsgrunden med artikel 308 i EG-fördraget inverkar på beslutsförandet.

Förordningens tillämpningsområde (artikel 2)

Handlingar som har överlämnats till domstol (artikel 2.5)

Statsrådet har inte kännedom om att tillämpningen av öppenhetsförordningen på domstolshandlingar som upprättats av tredje part har inneburit problem vid tillämpningen av förordningen. I fråga om domstolshandlingar innehåller öppenhetsförordningen en sekretessgrund som kan tillämpas, om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för domstolsbehandlingen. En utlämning ska dock ske, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. Förordningen innehåller också bestämmelser om samråd med den som har upprättat handlingen om handlingen härrör från tredje part.

Enligt Lissabonfördraget ska på domstolen tillämpas en bestämmelse som motsvarar artikel 255 i EG-fördraget endast då den sköter administrativa uppgifter, men detta hindrar inte tillämpningen på andra institutioner av samma principer som i den nuvarande öppenhetsförordningen i fråga om handlingar som upprättats av tredje part.

En grundprincip i öppenhetsförordningen är att förordningen ska ha ett brett tillämpningsområde samt att den skada som en utlämning orsakar det intresse som ska skyddas ska bedömas från fall till fall. Kommissionens ändringsförslag strider mot denna grundprincip. Om de nya bestämmelserna i fråga om domstolshandlingar som upprättats av tredje part visar sig behövliga, ska ändringarna inte genomföras med en ändring av tillämpningsområdet utan genom att utveckla undantagen i artikel 4.

Handlingar i anslutning till utredningsåtgärder (artikel 2.6)

Statsrådet anser det viktigt att uppgifter i anslutning till utredningsförbanden, bl.a. affärshemligheter, skyddas på ett behörigt sätt och att institutionernas utredningsfred tryggas. T.ex. innehåller dumpningsärenden och ärenden som gäller utjämningsstullar och konkurrensbegränsning men också utredningar som gäller skyddsåtgärder angående

bl.a. företagens ekonomiska situation mycket detaljerad information som, om den lämnas ut till konkurrenterna, kan innebära negativa konsekvenser för företagen. Därför innehåller artikel 4 i öppenhetsförordningen en sekretessgrund som skyddar syftet med inspektioner, utredningar och revisioner och dessutom ett undantag om ofullbordade ärenden.

Dessutom finns i förordningen bestämmelser om samråd med den som upprättat handlingen då begäran om handlingen gäller en tredje parts handling.

Ett brett tillämpningsområde och en bedömning från fall till fall av den skada för det intresse som ska skyddas utlämnandet av handlingen medför utgör en av grundprinciperna för den nuvarande öppenhetsförordningen. Om förslaget godkänns, innebär detta att man avstår från denna princip vad gäller handlingar i anslutning till utredningsåtgärder som pågår samt i fråga om handlingar som härrör från tredje part också efter det slutliga beslutet. Kommissionens förslag till formulering gör det inte möjligt att ens delvis offentliggöra handlingarna i fråga då den information som ska skyddas ingår i någon del av en handling. Statsrådet anser att om man ser ett behov av ändringarna, ska man i stället för att begränsa tillämpningsområdet försöka finna andra medel för att skydda utredningsåtgärder, t.ex. att utveckla bestämmelserna om undantag i artikel 4. Förslaget är löst formulerat och på grundval av förslaget blir det alltför öppet vilka alla handlingar undantaget ska gälla.

Det kan också finnas brister i gemenskapens bestämmelser om partsoffentlighet som det dock inte är möjligt att ingripa mot i samband med behandlingen av detta förslag.

Definitionen för handling (artikel 3 a)

Enligt konsultationssvaren har man varit nöjd med den nuvarande breda definitionen för handling. Också Finland understödde att den breda definitionen för handling skulle bevaras. Statsrådet är inte övertygat om att de ändringar som kommissionen föreslår är nödvändiga. Den breda definitionen för handling är en av grundprinciperna för förordningen, och man ska inte ingripa mot principen utan vägande skäl.

Statsrådet anser det vara viktigt att en diarieföring inte definieras som en förutsättning för att handlingen ska vara offentlig. Det finns inga sådana bestämmelser om institutionernas skyldighet att diarieföra handlingar som skulle säkerställa en behörig diarieföring av alla handlingar, och sådana bestämmelser ingår inte heller i kommissionens förslag. I motsats till vad fallet är i Århusförordningen uppställs inte för institutionerna en skyldighet att göra alla rimliga ansträngningar för att se till att information som förvaras hos dem bevaras i en form som är lätt åtkomlig. Kommissionens förslag gör det möjligt att vägra utlämning av en handling för att den inte är diarieförd eller omformats till rätt teknisk form. Om det är nödvändigt att ändra definitionen, bör verkningarna av ändringen noggrant bedömas så att offentligheten för handlingar de facto inte begränsas.

Undantagen för handlingars offentlighet (artikel 4)

Statsrådet anser att grundlösningarna i den nuvarande öppenhetsförordningen ska bevaras, dvs. ett brett tillämpningsområde och de i artikel 4 exakt definierande undantagen. Grunden för tillämpningen av undantaget ska också i fortsättningen vara att det skyddade intresset orsakas skada av utlämnandet. Det är möjligt att införa en bred offentlighet för handlingar också med hjälp av ett flertal undantag, om dessa är noggrant definierade och har ett avgränsat tillämpningsområde.

Allmän säkerhet (artikel 4.1 a)

Statsrådet motsätter sig inte det tillägg som kommissionen föreslår.

Ändringar som föranleds av Århusförordningen (artikel 4.1 e, 4.2 a och b samt 4.4)

Förslagen som har samband med Århusförordningen är nödvändiga för att förtydliga förhållandet mellan förordningarna, men det bibehålls dock betydande skillnader mellan förordningarna som kan försvåra tillämpningen av dem. Vid den fortsatta beredningen bör man fortsättningsvis eftersträva en tillnärmning av öppenhetsförordningens un-

dantag till Århusförordningens bestämmelser, särskilt i fråga om vilken betydelse uppgifter i anslutning till miljöutsläpp har vid bedömningen av ett allmänt intresse. När det gäller den nya undantagsgrunden om immateriella rättigheter ska man försäkra sig om att ändringen inte grundlöst vidgar området för undantaget.

Statsrådet anser att det är nödvändigt att undantagsgrunden om miljön, särskilt sällsynta arters häckningsplatser fogas till öppenhetsförordningen.

Domstolsbehandling och juridisk rådgivning (artikel 4.2 c)

Det finns inga skäl för att motsätta sig tilläggen om skiljedoms- och tvistlösningsförfaranden, fastän det inte kommit till statsrådets kännedom att den nuvarande formuleringen skulle ha orsakat tillämpningsproblem. Tilläggen bör dock införas utan en ändring av den nuvarande bestämmelsen och utan att ändra dess ordföljd till övriga delar för att detta inte skulle leda till en ändrad tolkning av bestämmelsen. EG-domstolen har i sin dom 1.7.2008 i det förenade målet C—39/05 och C—52/05 P (Turco) dragit riktlinjer för en tolkning av bestämmelsen. Domstolen ansåg att också ett utlämnande av handlingar som innehåller juridisk rådgivning ska övervägas från fall till fall. Domstolen betonade att av öppenhetsförordningen följer att de handlingar som har samband med lagstiftningsförfarandet och som innehåller juridisk rådgivning som en huvudregel ska offentliggöras. Tolkningen motsvarar Finlands etablerade ståndpunkt. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör man försäkra sig om att den föreslagna ändringen inte breddar undantagsgrunden.

Urvalsförfaranden i fråga om tjänstemän (artikel 4.2 e)

Statsrådet anser att det vid behandlingen av förslaget närmare bör undersökas om det nya undantaget verkligen behövs. Om skyddsbehovet är verkligt, kan det vara bättre att beskriva om frågan i öppenhetsförordningen än i speciallagstiftning. Det är dock skäl att pre-

cisera den föreslagna bestämmelsen, i sin föreslagna form är den alltför allmän.

Skydd för beslutsförfarandet (artikel 4.3)

Kommissionen anser att de föreslagna ändringarna inte har någon inverkan på bestämmelsens innehåll. Ändringarna kan dock ha en tolkningsrelaterad betydelse. Statsrådet anser inte till alla delar att en ändring av bestämmelsen är nödvändig. Om man stannar för en ändring, bör man närmare bedöma ändringens verkningar och eftersträva en precisering av bestämmelsen.

Skydd för privatlivet (artikel 4.5 och 4.7)

Statsrådet anser att handlingars offentlighet ska förverkligas på ett sätt som garanterar skyddet för privatlivet och att personuppgifter behandlas enligt lag. Därför innehåller öppenhetsförordningen en undantagsgrund om skydd för privatlivet. Såsom förstainstansrätten i sin dom i målet T—194/04 (Bavarian Lager) har ansett är öppenhetsförordningen en allmän författning om handlingars offentlighet som också täcker handlingar som innehåller personuppgifter. Vid prövningen av om en handling ska utlämnas bör man bedöma om utlämnandet innebär skada för en persons privatliv. Rättspraxis har förtydligat förhållandet mellan öppenhetsförordningen och dataskyddslagstiftningen, och statsrådet anser att det inte är nödvändigt att ändra på bestämmelserna om skydd för privatlivet.

Statsrådet anser att den föreslagna lösningen om att det i fråga om offentliggörande av personuppgifter hänvisas till övrig EG-lagstiftning inte är en lyckad metod för att reglera förhållandet mellan öppenhetsförordningen och dataskyddslagstiftningen. Kommissionens förslag skulle leda till att personuppgifterna delas upp i två grupper. På den ena skulle tillämpas öppenhetsförordningen och på den andra dataskyddslagstiftningen som jämförd med öppenhetsförordningen har en annan målsättning och på vilken tillämpas olika slags principer, bl.a. en skyldighet att motivera sin begäran om uppgifter. Med avvikelse från den motivering som kommissionen har presenterat iakttar ändringen inte hel-

ler till alla delar domstolens dom i målet T—194/04.

Statsrådet anser att det intresse som ska skyddas genom ett undantag är privatlivet och integriteten och inte personuppgifterna som sådana. Statsrådet anser att skyddet för privatlivet klart bör nämnas som en undantagsgrund och att en förutsättning för att vägra utlämna en handling ska vara att skyddet för privatlivet kränks. Förordningens nuvarande formulering ska därför anses som mera lyckad än den föreslagna formuleringen.

Också strukturen för den föreslagna bestämmelsen är problematisk. Vid förhandlingarna bör man eftersträva en ändring av strukturen på ett sådant sätt att det intresse som skyddas med ett undantag, dvs. privatlivet, först definieras. Efter det kan det konstateras att en persons privatliv inte omfattar uppgifter om namn, tjänstebeteckningar och uppgifter avseende politiskt tillsatta personer, tjänstemän och företrädare för intresseorganisationer. Det är också möjligt att till tjänsteutövningen eller yrkesverksamheten anknyter också andra uppgifter som inte skadar en persons privatliv, om de offentliggörs. Den föreslagna bestämmelsen ger också institutionerna en vid provningsrätt när det gäller att vägra utlämning av uppgifter trots att motsatt princip råder.

Handlingar som härrör från en medlemsstat (artikel 5.2)

Statsrådet anser att kommissionens förslag inte till alla delar motsvarar domen i mål C—64/05 P (IFAW) där domstolen ansåg att en medlemsstat inte har en absolut vetorätt i fråga om utlämnande av en handling som härrör från den.

Statsrådet anser att institutionen i sista hand bör avgöra om den motivering som medlemsstaten anger överensstämmer med

de undantag som definieras i öppenhetsförordningen. Medlemsstaterna ska inte ges en absolut rätt att åberopa sin egen lagstiftning. Om öppenhetsförordningens nuvarande undantagsgrunder inte täcker alla motiverat skyddade intressen bör grundernas tillräcklighet och utformningen av grunderna omprövas. Sådana behov kan bero på t.ex. informationssäkerhetsavtal.

Förfarandebestämmelser (artiklarna 6—8 och 10)

Statsrådet anser det vara värt understöd att man i anslutning till problem med ansökningar om omfattande tillgång till handlingar eftersträvar en lösning i form av god förvaltning, t.ex. samarbete med sökanden på det sätt som kommissionen föreslår.

Institutionerna har i praktiken haft betydande svårigheter att iaktta tidsfristen på 15 dagar. Av den anledningen anser statsrådet att ändringen kan godkännas, fastän man i samband med att offentlighetslagen stiftades inte i Finland har godkänt så långa behandlingstider.

Handlingar som det finns direkt tillgång till (artikel 12)

Statsrådet anser att det är bra att den direkta tillgången till handlingar som har samband med lagstiftningen förbättras. Detta bör dock inte försvaga nuläget i fråga om andra handlingar. Den föreslagna bestämmelsen kan i fråga om lagstiftningshandlingar anses mera förpliktande än den tidigare formuleringen. Det verkar dock som om artikeln skulle komma att sakna en allmän skyldighet att göra handlingar tillgängliga för allmänheten. Vid behandlingen av förslaget bör man eftersträva en precisering av bestämmelsen till denna del.