

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2008 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 9 september 2008 statsrådets skrivelse om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (omarbetning av öppenhetsförordningen) (U 38/2008 rd) till stora utskottet och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till stora utskottet. Stora utskottet har den 10 oktober 2008 sänt en kompletterande skrivelse om ärendet 1. OM 08.10.2008 till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg, justitieministeriet
- Europaparlamentsledamot Anneli Jäätteenmäki.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat ärendet som e-ärende (E 30/2007 rd) och lämnat utlåtande GrUU 17/2008 rd i ärendet.

SKRIVELSEN

Förslag

Se: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar KOM/2008/0229 slutlig.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till

Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Regeringens ståndpunkt

Se: Statsrådets skrivelse U 38/2008 rd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Artikel 255 i fördraget om Europeiska unionen innehåller en grundläggande bestämmelse om rätt till tillgång till handlingar. Den ger varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Öppenhetsförordningen trädde i kraft 2001 och i den föreskrivs mer detaljerat om principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar. I artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna erkänns rätten till tillgång till handlingar som en grundläggande rättighet på unionsnivå. Dessutom har EG-domstolen i sin rättspraxis poängterat att syftet med öppenhetsförordningen är att ge allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar största möjliga effekt. Domstolen påpekar här att avvikelser från principen om att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar ska tolkas och tillämpas restriktivt, eftersom de utgör undantag från öppenhetsprincipen (se t.ex. mål C-266-05 P Sison, punkterna 61-63 i domen).

Utskottet anser i likhet med regeringen att den gällande öppenhetsförordningen i det stora hela har fungerat bra. De viktigaste punkterna i förordningen är det breda tillämpningsområdet, den heltäckande definitionen av begreppet handling och kravet att avvikelser från rätten till tillgång till handlingar ska grunda sig på noggrann prövning i varje enskilt fall. När öppenhetsförordningen ses över måste de här principerna och övriga principer för offentlighet värnas. Utgångspunkten bör vara att eventuella ändringar i förordningen ytterligare främjar öppenhet, god förvaltning och medborgarnas rätt till tillgång till handlingar och medbestämmande. Dessutom ska öppenhetsförordningen fortsatt vara den allmänna rättsakten om handlingars tillgänglighet i EU. Offentligheten bör vara huvudregel och undantag från den begränsas både till omfång och till antal.

Det finns vissa inslag i kommissionens förslag som bidrar till större öppenhet i EU. Som exempel kan framför allt nämnas att kretsen av personer som ska få tillgång till handlingar utvidgas. Men merparten av ändringsförslagen ser snarare ut att begränsa tillgången till handlingar. Utskottet ser med särskild oro på förslagen att begränsa definitionen av vad som menas med en handling, eftersom de ställer hela grupper av handlingar utanför öppenhetsförordningens tillämpningsområde.

Definitionen av begreppet handling

I den gällande öppenhetsförordningen har begreppet handling en ganska vidlyftig definition. Med handling avses allt lagrat innehåll som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde. Kommissionen föreslår att definitionen i artikel 3.a preciseras så att en handling ska ha upprättats av en institution och formellt överlämnats till en eller flera mottagare eller på annat sätt diarieförts eller mottagits av en institution.

Kommissionen hävdar i sin motivering att den breda definitionen av begreppet handling står kvar i förslaget. Men så vitt grundlagsutskottet kan se stämmer detta inte. Den nya formuleringen innebär att en oregistrerad handling som inte formellt överlämnats av en institution per definition inte alls är en "handling". Det ger institutionen en omfattande prövningsrätt, till exempel genom sina registrerings- och överlämningsrutiner, att själv bestämma om en handling ska omfattas av förordningen eller inte, eftersom det inte finns någon exakt definition av vad som menas med "formellt överlämnande" och "registrering" och det inte heller direkt är någon lagfäst skyldighet för institutionerna. Bestämmelserna ökar sannolikt tolkningsmöjligheterna och medger divergerande tillämpningar.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare bedömning av öppenhetsförordningen ansett att förordningens tillämpningsområde absolut ska omfatta alla handlingar som finns hos institutionerna,

inbegripet handlingar som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen (GrUU 6/2000 rd, GrUU 16/2001 rd). I det sammanhanget menade utskottet att dess åsikter om tillämpningsområdets omfattning blev beaktade på behörigt sätt i det dåvarande förslaget, som sedan blev den gällande förordningen (GrUU 16/2001 rd). Det är ytterst viktigt att den breda definitionen av begreppet handling, som är en av grundbultarna i den nuvarande öppenhetsförordningen, inte begränsas på det sätt som kommissionen nu föreslår, anser utskottet. Det bästa alternativet är att definitionen av begreppet handling inte rörs. Om definitionen ändå nödvändigt måste preciseras, ska det göras på ett sätt som garanterar största möjliga offentlighet för handlingar också i framtiden.

Undantag från handlingars offentlighet

Öppenhetsförordningen i relation till lagstiftningen om skydd för uppgifter. Kommissionen föreslår att artikel 4.1 b om den enskildes privatliv och integritet i den gällande öppenhetsförordningen stryks. Enligt den föreslagna nya formuleringen i artikel 4.5 ska namn, titel och befattningsavseende 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 behandling av personuppgifter.

I sin motivering anser kommissionen att förslaget förtydligar relationen mellan öppenhetsförordningen och förordning (EG) Nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter. Den hänvisar dessutom till första instansrättens dom i målet *Bavarian Lager* (mål T-194/05).

Kommissionens förslag innebär i praktiken att en betydande del av personuppgifterna i handlingar skulle falla utanför öppenhetsförord-

ningens tillämpningsområde. Med undantag för den mycket snävt definierade personkretsen i första satsen i artikel 4.5 ska EG-rättens bestämmelser om behandling av personuppgifter tillämpas på utlämnande av de här uppgifterna. I bestämmelsen ska privatliv och integritet inte längre nämnas som ett intresse som ska skyddas, utom när det gäller personuppgifterna i första satsen; villkoret för att den nuvarande grunden för undantag ska kunna tillämpas är att det enligt en bedömning av det enskilda fallet skulle inverka negativt på skyddet för dem.

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna uppdelningen av personuppgifter i två grupper utifrån innehållet och den begränsning av öppenhetsförordningens tillämpningsområde som detta skulle resultera i är en högst oroväckande utveckling. Ändringen betyder — vilket också Europeiska datatillsynsmannen har konstaterat¹ — rent generellt en betydande rubbning av balansen mellan handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter. Dessutom undergräver den principen att öppenhetsförordningen är en allmän rättsakt om handlingars offentlighet i EU. Utskottet anser precis som regeringen att det i förordningen klart och tydligt ska sägas ut att skyddet av privatlivet är en grund för undantag och att villkoret för att uppgifter inte lämnas ut ska vara att det skadar skyddet av integriteten. Den nuvarande formuleringen i förordningen uppfyller detta krav och behöver inte ändras. Europeiska datatillsynsmannen kommer i sitt yttrande med ett alternativt förslag som avser att bevara balansen. Det går ut på att personuppgifter inte lämnas ut om det är till skada för skyddet av den behöriga personens integritet. I förslaget ingår emellertid en relativt lång lista på situationer där en sådan skada inte anses uppstå. Dessutom ska uppgifter lämnas ut om det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet (se punkt 74 i yttrandet). Om det anses att be-

¹ Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Brussels 30 June 2008.

stämelsen måste ändras, är datatillsynsmannens förslag en bättre grund för fortsatta förhandlingar än kommissionens.

Utskottet noterar också hänvisningen till förstainstansrättens dom i fallet Bavarian Lager i kommissionens motivering. Ändringsförslagen avspeglar de facto inte domstolens ståndpunkt utan bygger snarare på en nästan motsatt syn som kommissionen har företrätt vid domstolsbehandlingen av frågan. Utskottet anser att kommissionens motivering är bristfällig på denna punkt, för att inte säga vilseledande. Av samma anledning har också Europeiska datatillsynsmannen allvarligt kritiserat kommissionens ändringsförslag och motiv.

Juridisk rådgivning. I grunden för undantag i artikel 4.2 om rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning i öppenhetsförordningen föreslås en språklig ändring som saknar betydelse i sak, så vitt utskottet kan se. Men det understryker att det är skäl att motarbeta alla sådana ändringar som kan begränsa EG-domstolens tolkning i det s.k. Turco-målet om att handlingar som innehåller juridisk rådgivning hör till handlingar som lämnas ut enligt prövning i det enskilda fallet (förenade mål C-39/05 P och C-52/05 P, särskilt punkterna 59-69 i domen).

Handlingar som härrör från medlemsstaterna
Bestämmelserna om samråd med den berörda medlemsstaten föreslås bli flyttade från artikel 4 till artikel 5. Förslaget beaktar EG-domstolens avgörande i det s.k. IFAW-målet (mål C-64/05 P), där medlemsstaten utifrån nuvarande artikel 4.5 konstaterades vara skyldig att motivera sin begäran att inte lämna ut en handling som härrör från den berörda medlemsstaten, med beaktande av undantagen i artikel 4.1-3. Kommissionen föreslår också att medlemsstaten i sin motivering kan hänvisa inte bara till undantagsgrunderna i öppenhetsförordningen utan också till sådana bestämmelser i sin egen lagstiftning som hindrar att handlingen lämnas ut. I praktiken skulle detta avsevärt utvidga medlemsstaternas möjligheter att hindra att handlingar som härrör från dem lämnas ut. En sådan utvidgning står klart i

strid med förordningens syfte som det kommer till uttryck i EG-domstolens dom i målet IFAW (se särskilt punkt 75 i domen).

Som EG-domstolen påpekar är medlemsstaterna, både som medlemmar av rådet och som medarbetare i en lång rad kommittéer i rådet och kommissionen, en betydande källa till information och handlingar som har samband med gemenskapens beslutsförfaranden (punkt 63 i domen). För att öppenhetsprincipen ska fullföljas är det viktigt att det inte ska gå att hindra att handlingar som härrör från medlemsstaterna lämnas ut genom att hänvisa till nationell lagstiftning. Därför bör hänvisningen till nationell lagstiftning strykas i bestämmelsen. I likhet med regeringen anser utskottet att det kan vara bra att se över de nuvarande grunderna för undantag i förordningen, om de inte täcker in alla intressen som på goda grunder behöver skyddas.

Förordningens tillämpningsområde

Kommissionen föreslår en ny 5 punkt i artikel 4 om att förordningen inte ska tillämpas på handlingar som överlämnats till domstol av andra parter än institutionerna. Det betyder att andra handlingar som finns hos institutionerna, till exempel sådana som de fått som parter i en rättegång, faller utanför förordningens tillämpningsområde. Den gällande förordningen tillämpas på alla handlingar som finns hos institutionerna, men deras tillgänglighet kan i förekommande fall begränsas utifrån grunderna för undantag i förordningen.

Utskottet anser att förslaget står i strid med öppenhetsförordningens grundläggande principer om brett tillämpningsområde och bedömning i varje enskilt fall av huruvida utlämnandet av handlingar undergräver det intresse som ska skyddas. Utskottet har samma åsikt som regeringen att denna typ av möjliga begränsningar bör genomföras genom utveckling av undantagsgrunderna i artikel 4.

Samma iakttagelse kan göras om förslaget till ny 6 punkt i artikel 2. Det innebär en avvikelse från principerna ovan när det gäller handlingar som utgör underlag för utredningar. Vidare föreslår kommissionen att handlingar som innehåll-

ler uppgifter som en institution samlat in eller erhållit från fysiska eller juridiska personer inom ramen för sådana utredningar permanent ska ställas utanför förordningens tillämpningsområde. Förslaget lydelse förefaller att hindra att en sådan handling görs tillgänglig för allmänhetens delvis, också när de uppgifter som ska skyddas bara ingår i någon del av handlingen. Sammantaget menar utskottet att de nya bestämmelserna om tillämpningsområdet bör strykas i den fortsatta behandlingen för att de står i strid med rätten till tillgång till handlingar.

Till slut

Kommissionens förslag till omarbetad öppenhetsförordning innehåller enligt utskottets åsikt

en lång rad bestämmelser som på allvar strider mot öppenhetsprincipen. Om förordningen antas som sådan betyder det ett stort steg tillbaka för öppenheten i unionen och försöken att värna rätten till tillgång till handlingar. Förslaget måste därför ändras i betydande grad för att det ska kunna accepteras. Om detta inte låter sig göra, är det enligt grundlagsutskottet bättre att helt avstå från att omarbeta förordningen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt.

Helsingfors den 16 oktober 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent

Elisabeth Nauclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.