

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2000 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag från Europeiska gemenskapernas kommission till en förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 14 mars 2000 statsrådets skrivelse om ett förslag från Europeiska gemenskapernas kommission till en förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (förslag till rättsakt om öppenhet) (U 7/2000 vp) till stora utskottet för behandling och bestämde

samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetsdirektör, lagstiftningsrådet Tiina Astola, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Genom Amsterdamfördraget kompletterades EG-fördraget med en ny artikel 255 (tidigare a 191) om tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Rådet skall senast den 30 april 2001 tillsammans med Europaparlamentet i medbeslutandeförfarande fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar. Vidare skall varje institution i sin egen arbetsordning precisera de särskilda bestämmelser som gäller rätten till tillgång till institutionens handlingar. Det föreliggande förslaget från kommissionen gäller rättsakten om öppenhet, som avses bli utfärdad som rådets och parlamentets förordning.

Den föreslagna rättsakten innehåller bestämmelser om principen för största möjliga tillgång (artikel 1), rättsaktens räckvidd (artikel 2) och centrala begrepp (artikel 3), sekretessgrunder (artikel 4), ansöknings- och beslutsförfarandet (artiklarna 5 och 6) samt utövande av rätten till tillgång till handlingar (artiklarna 7 och 8) och information och register (artikel 9). Institutionerna bör ta in sådana särskilda bestämmelser som behövs för att sätta i kraft rättsakten om öppenhet i sina arbetsordningar (artikel 10).

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ser det som mycket viktigt att principen om tillgång till handlingar i artikel 255 i EG-

fördraget fastställs genom rättsakten om öppenhet. Förslaget innehåller dock enligt statsrådets mening utöver de punkter som är värda att tillstyrkas också vissa problematiska punkter. Alla handlingar som hänför sig till institutionernas interna diskussion bör inte lämnas utanför rätts-

aktens räckvidd. Förhållandet mellan rättsakten om öppenhet och de särskilda bestämmelserna bör klarläggas. Detsamma gäller de föreslagna sekretessgrunderna. Vidare menar statsrådet att rättsakten om öppenhet inte får leda till att handlingars offentlighet i Finland inskränks.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Kommissionens förslag till rättsakt om öppenhet bygger på en ny artikel 255 (tidigare a 191) som fogats till EG-fördraget genom Amsterdamfördraget. Artikel 255 föreskriver att varje unionsmedborgare och var och en som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Artikel 255 innefattar en grundläggande bestämmelse om rätten till tillgång till handlingar. Substansen i denna rättighet skall dock definieras noggrannare i sekundärlagstiftningen. Därför skall rådet i medbestämmandeförfarandet med Europaparlamentet fastställa de allmänna principerna och gränserna för rätten till tillgång till handlingar under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen. Vidare skall varje institution i sin arbetsordning utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar.

Utskottet ger sitt starka stöd åt ökad öppenhet och tillgång till handlingar i Europeiska unionen (se GrUU 6/1996 rd). Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt att substansen i rätten till tillgång till handlingar i artikel 255 i EG-fördraget bör utformas med hänsyn till den stora principiella och praktiska betydelse som offentlighetsprincipen har för den politiska och administrativa kulturen i de nordiska länderna (GrUU 10/1998 rd). Det är viktigt att de godtagbara gränserna för rätten till tillgång till handlingar anges genom tillräckligt precisa och klara bestämmelser.

I likhet med statsrådet anser utskottet att det är viktigt med tanke på tillämpningen av offentlighetsprincipen i praktiken att kommissionen kommer med en rättsakt om öppenhet, som kon-

kretiserar rätten till tillgång till handlingar. I sina enskilda detaljer ser förslaget dock ut att kräva ytterligare klarlägganden och preciseringar.

Utskottet menar att rättsakten om öppenhet inte ger någon möjlighet att avvika från huvudregeln i artikel 255.1 i EG-fördraget eller att begränsa rätten till tillgång till handlingar i så stor omfattning eller i så väsentlig grad att de inskränkningar som avsetts vara undantag blir huvudregel och rätten till tillgång till handlingar i sin tur ett undantag. Utskottet uppmärksammar ur denna synvinkel den bestämmelse i föreslagna artikel 3 som innefattar definitioner. Enligt stycke a skulle definitionen på handling inte alls omfatta texter för internt bruk, som diskussionsunderlag och yttranden. Därmed skulle en betydande del av alla handlingar aldrig omfattas av rätten till tillgång till handlingar. Utskottet har gjort den iakttagelsen att det inte finns bestämmelser om tidpunkten för när en handling blir tillgänglig i förslaget.

Sekretessgrunderna i föreslagna artikel 4 måste preciseras. Utskottet anser att det vid den fortsatta beredningen framför allt gäller att uppmärksamma hur vagt formulerade det allmänna samhällsintresset och de intressen som avses bli skyddade är i stycke a. Inte minst stabiliteten i gemenskapens rättsliga system och institutionernas effektiva funktion förefaller att vara onödigt tvetydiga sekretessgrunder. Ett problem är också stycke d i artikel 4, som ger en utomstående som tillhandahållit en handling en omfattande rätt att bestämma om tillgången till en handling som denna person tillhandahållit i Europeiska unionen.

Enligt föreslagna artikel 2.2 tillämpas rättsakten om öppenhet inte om det finns särskilda bestämmelser om tillgången till handlingar. Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att bestämmelsen kräver klarläggande. Målet bör vara att rättsakten om öppenhet slår fast en minimnivå för tillgången till handlingar och att institutionerna utifrån artikel 255.3 i EG-fördraget inte utarbetar särskilda bestämmelser som avviker från de allmänna principerna och gränserna i rättsakten. Vidare är det skäl att uppmärksamma bestämmelsen i artikel 207 i EG-fördraget att allmänheten bör medges större tillgång till rådets handlingar till den del rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare.

Rättsakten om öppenhet avser inte och skulle inte ens kunna avse att ändra medlemsstaternas offentlighetslagstiftning. Därför anser utskottet att det är helt på sin plats att detta uttryckligen nämns i ingressen till förslaget. Å andra sidan poängteras det i stycke 12 i ingressen hur viktig den s.k. lojalitetsprincipen i relationerna mellan institutioner och medlemsstater är och understryks medlemsstaternas skyldighet att se till att den inte hindrar en oklanderlig tillämpning av rättsakten om öppenhet. Det faktum att denna rättsakt utfärdas som en förordning förefaller också formellt sett att förstärka lojalitetskraven på medlemsstaterna. Därigenom kan rättsakten

få indirekta konsekvenser för tolkningen och tillämpningen av den nationella lagstiftningen. Också statsrådet har intagit den ståndpunkten att betydelsen av lojalitetsprincipen förblir en öppen fråga i detta sammanhang. Saken är värd allvarlig uppmärksamhet vid den fortsatta beredningen.

I Finland är myndighetshandlingars offentlighet fastställd i grundlagen och tillgången till offentliga handlingar hör hos oss till var mans grundläggande rättigheter. Utifrån detta har en totalreform av regleringen om offentligheten i myndigheternas verksamhet nyligen genomförts. Utskottet understryker i linje med sin tidigare ståndpunkt att offentligheten och tystnadsplikten beträffande handlingar som finländska myndigheter disponerar bör bedömas utifrån nationell lagstiftning (GrUU 6/1996 rd). Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt och framhåller att rättsakten om öppenhet inte får leda till inskränkt tillgång till handlingar i Finland.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i denna sak.

Helsingfors den 28 mars 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Hannes Manninen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.

