

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (förslag till rättsakt om öppenhet)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 26 januari 2000 till en förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens

handlingar, KOM(2000) 30 slutlig, varav den finskspråkiga versionen har erhållits den 22 februari 2000, samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 9 mars 2000

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Överdirektör Pekka Nurmi

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ALLMÄNHETENS TILLGÅNG TILL EUROPAPARLAMENTETS, RÅDETS OCH KOMMISSIONENS HANDLINGAR (FÖRSLAG TILL RÄTTSAKT OM ÖPPENHET)

1. Allmänt

Genom Amsterdamfördraget infördes i EG-fördragets femte del, som gäller gemenskapens institutioner, en ny artikel 255 om tillgång till handlingar. Enligt artiklarna 28 och 41 i Fördraget om Europeiska unionen skall denna artikel också gälla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dessutom skall enligt förklaring nr 41 Europeiska kol- och stålgemenskapens och Europeiska atomenergigemenskapens verksamhet grunda sig på bestämmelserna om insyn i EG-fördraget.

Enligt artikel 255.1 skall varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Enligt punkt 2 i artikeln skall rådet, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, dvs. senast den 30 april 2001, genom medbeslutandeförfarande tillsammans med Europaparlamentet fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

För genomförandet av artikel 255 skall rådet enligt artikel 207 dessutom i sin arbetsordning utarbeta villkoren för allmänhetens tillgång till rådets handlingar. Rådet skall särskilt fastställa de fall då det skall anses handla i sin egenskap av lagstiftare, i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall.

Kommissionen framlade den 26 januari 2000 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, KOM(2000) 30 slutlig (nedan "förslaget till rättsakt om öppenhet"), i syfte att genomföra artikel 255 i EG-fördraget. Den finskspråkiga versionen av förslaget erhöles den 22 februari 2000.

Bestämmelserna om tillgång till handlingar

har inte harmoniserats inom unionen. Diskussionen om öppenheten vid gemenskapens beslutsfattande och administration inleddes i början av 1990-talet, och en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (93/730/EEG) antogs av rådet och kommissionen 1993. Rådet antog strax därefter ett beslut om öppenhet (93/731/EG), som nästan ordagrant grundade sig på denna uppförandekodex, och kommissionen antog något senare ett motsvarande beslut (94/90/EKSG, EG, Euratom). Europaparlamentets beslut om öppenhet (97/632/EKSG, EG, Euratom), som också det i hög grad bygger på kommissionens och rådets uppförandekodex, är från 1997. För närvarande gäller inom alla unionens institutioner utom Europeiska gemenskapernas domstol ett beslut om öppenhet.

Rättsakten om öppenhet bereds i rådets informationsarbetsgrupp. En representant för kommissionen presenterade förslaget i arbetsgruppen den 18 februari 2000. För att rättsakten skall kunna antas inom den i Amsterdamfördraget utsatta tiden, skall rådet samarbeta intensivt med såväl Europaparlamentet som kommissionen. Europaparlamentet klargjorde sin ståndpunkt gällande tillgången till handlingar redan i januari 1999 när det godkände en rapport om saken.

2. Den föreslagna rättsaktsformen och huvudsakligt innehåll

2.1. Rättsaktsformen

Kommissionen föreslår att rättsakten om öppenhet skall ha formen av en förordning. Enligt förslagets ingress är syftet inte att ändra de nationella lagstiftningarna. Enligt samma stycke i ingressen innebär den lojalitetsprincip som tillämpas i relationerna mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna dock att medlemsstaterna inte får vidta åtgärder som hindrar en korrekt tillämpning av förordningen.

2.2. Principen om tillgång till handlingar

I artikel 1 i den föreslagna rättsakten fastställs den princip om "största möjliga tillgång" som skall iaktas vid tolkningen av de övriga bestämmelserna i förslaget. Denna rätt tillkommer alla unionsmedborgare och alla fysiska eller juridiska personer som är bosatta i eller har sitt säte i en medlemsstat.

2.3. Tillämpningsområde

Den föreslagna rättsaktens tillämpningsområde bestäms på basis av definitionen av dels institutionerna, dels handlingarna.

Till den föreslagna rättsaktens tillämpningsområde hör enligt artikel 3 Europaparlamentet, rådet och kommissionen och deras närmare angivna avdelningar, representationskontor, kommittéer och arbetsgrupper.

Den tekniska definitionen av de handlingar som avses i den föreslagna rättsakten i artikel 3 punkt a är bred och omfattar allt innehåll (contents, contenu), oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildinspelningar samt audiovisuella inspelningar). Enligt samma punkt omfattar den föreslagna rättsakten endast s.k. administrativa handlingar, dvs. handlingar som gäller ett område som har samband med den politik, de åtgärder och de beslut som hör till institutionens kompetensområde. Utanför tillämpningsområdet blir däremot texter för internt bruk, såsom diskussionsunderlag och yttranden från institutionens avdelningar, samt informella meddelanden.

Enligt artikel 2 i förslaget skall förordningen tillämpas både på handlingar som upprättats av institutionerna och på handlingar som inkommit till institutionerna efter att förordningen trätt i kraft. Däremot gäller förordningen inte handlingar som redan har offentliggjorts eller som är tillgängliga på annat sätt. Förordningen gäller inte heller till den del särskilda föreskrifter om tillgång till handlingar skall tillämpas.

2.4. Sekretessgrunder

Undantagen från tillgången till handlingar enligt den föreslagna rättsakten räknas upp i artikel 4. Sekretessgrunderna har indelats i fyra kategorier: skydd för det allmänna samhällsintresset, privatlivet, affärshemligheter och sekretess som begärts av en part som tillhandahållit handlingen eller upplysningar-

na. I artikeln finns en skadeförutsättning enligt vilken tillgång till en handling inte skall ges, om detta avsevärt kan skada skyddet för de intressen som nämns i förteckningen över undantag. Det föreskrivs allmänt om detta villkor, med undantag av den punkt som gäller personlig information, där en särskild beskrivning av skadan ges.

Definitionen av allmänt samhällsintresse i punkt a är inte uttömmande. Enligt den skall det allmänna samhällsintresse som skall skyddas bland annat avses allmän säkerhet, försvar och internationella förbindelser, förbindelserna mellan eller med medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen eller andra institutioner och organ, finansiella eller ekonomiska intressen, monetär stabilitet, stabiliteten i gemenskapens rättsordning, de rättsliga förfarandena, inspektioner, undersökningar och revisioner, överträdelseförfaranden, däribland de förberedande stadierna, samt institutionernas effektiva funktion.

Sekretessgrunderna i punkt b i artikeln gäller skydd för privatlivet och den enskilde. Intressen som skall skyddas enligt den är bl.a. personakter (personnel files), upplysningar, åsikter och bedömningar som getts konfidentiellt med tanke på anställningar eller utnämningar, personlig information om en person eller en handling som om den sprids kan skada eller medverka till att skada privatlivet, t.ex. uppgifter som omfattas av läkarsekretess.

Företagshemligheter och hemligheter av ekonomiskt intresse för en viss fysisk eller juridisk person skyddas på basis av punkt c i artikeln. Enligt denna punkt skyddas åtminstone affärshemligheter, immateriell och industriell egendom samt företags-, finans-, bank- och affärsinformation, däribland information som gäller affärsrelationer eller kontrakt, samt information om kostnader och anbud inom ramen för anbuds förfaranden.

Enligt punkt d i artikeln skyddas sekretess som krävs enligt en medlemsstats lagstiftning samt sekretess som begärts av en part som tillhandahållit handlingen eller upplysningarna.

2.5. Ansöknings- och beslutsförfarandet

Behandlingen av ansökningar om tillgång till handlingar består enligt den föreslagna rättsakten av två steg: den egentliga ansökan och ett bekräftelseförfarande.

Enligt artikel 5.1 i förslaget är utgångspunkten en ansökan om tillgång till en handling. Ansökan skall inges skriftligen och vara tillräckligt utförlig. Institutionen kan anmoda sökanden att komplettera ansökan. Särskilt nämns upprepade ansökningar och ansökningar som avser omfattande handlingar, beträffande vilka institutionen i samråd med sökanden skall försöka finna en rimlig lösning. Enligt punkt 2 skall institutionen inom en månad efter det att en ansökan har registrerats skriftligen underrätta sökanden om hur den förhåller sig till ansökan. Om institutionen har avslagit ansökan, skall den enligt punkt 3 upplysa sökanden om att denne inom en månad efter att ha mottagit det negativa beskedet skall inge en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning, och att han i annat fall skall anses ha återkallat sin ursprungliga ansökan. I undantagsfall kan den ovan nämnda tidsfristen på en månad enligt punkt 4 förlängas, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att en utförlig motivering ges. Institutionen räknas ha avslagit ansökan, om den inte har gett sökanden besked inom den föreskrivna tidsfristen.

Bestämmelser om bekräftelseförfarandet föreslås i artikel 6. Enligt punkt 1 i artikeln skall institutionen ge sökanden besked inom en månad, men tidsfristen kan enligt punkt 2 i undantagsfall förlängas med en månad. Det föreslås särskilda bestämmelser om skyldighet att motivera ett negativt beslut och att underrätta sökanden om hans möjligheter att överklaga beslutet, dvs. prövning i Europeiska gemenskapernas domstol eller klagomål hos Europeiska ombudsmannen. Enligt förslaget anses institutionen ha fattat ett positivt beslut om tillgång till handlingarna, om den inte inom ramen för bekräftelseförfarandet ger sökanden besked inom den föreskrivna tidsfristen.

2.6. Utövande av rätten till tillgång och ekonomiskt utnyttjande av handlingar

Enligt artikel 7.1 första stycket i den föreslagna förordningen skall sökanden antingen få ta del av handlingarna på platsen eller få en kopia av dem. Enligt punkt 1 andra stycket kan kostnaderna för tillgången till handlingarna åläggas sökanden. Enligt punkt 2 första stycket skall handlingarna ställas till förfogande i en befintlig språkversion, dock med beaktande av sökandens önskemål.

Punkt 2 andra stycket gäller överlämnande av delar av handlingar. Sökanden skall tillställas en version med vissa utslutningar, om endast en del av handlingen omfattas av undantag enligt artikel 4.

Enligt artikel 8 i den föreslagna rättsakten får den som beviljats tillgång till en handling inte mångfaldiga den i kommersiellt syfte eller utnyttja den ekonomiskt på något annat sätt utan förhandstillstånd av rättsinnehavaren.

2.7. Information och register

Enligt artikel 9 i förslaget skall varje institution vidta nödvändiga åtgärder för att upplysa allmänheten om de rättigheter som följer av förordningen. Dessutom skall varje institution ställa ett register över handlingar till förfogande för allmänheten för att underlätta utövandet av dessa rättigheter.

2.8. Genomförande och ikraftträdande

Varje institution skall anta de bestämmelser som är nödvändiga för att tillämpa förordningen. Enligt artikel 10 i förslaget skall bestämmelserna gälla med verkan från och med tre månader efter det att förordningen har antagits.

Själva förordningen träder enligt förslaget i kraft den tredje dagen efter det att den offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, men den skall tillämpas från och med tre månader efter det att den har antagits.

3. Verknningar på lagstiftningen i Finland

Förordningen har, om den genomförs, inga direkta verknningar på lagstiftningen i Finland. Detta beror för det första på att i ingressen till förslaget till rättsakt uttryckligen sägs att förordningen varken har till syfte eller effekt att ändra de nationella lagstiftningarna om tillgång till handlingar. För det andra gäller enligt förslagets rättsliga grund, artikel 255 i EG-fördraget, den i artikeln avsedda tillgången till handlingar Europaparlamentet, rådet och kommissionen. För det tredje möjliggör lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan OffL) att sekretessgrunder som följer av internationella förpliktelser beaktas. Enligt

24 § 1 mom. 2 punkten OffL skall en begärd handling nämligen inte lämnas ut, om detta skulle medföra skada för Finlands förutsättningar att delta i det internationella samarbetet.

Enligt den föreslagna förordningens ingress skall medlemsstaterna dock, med stöd av den i artikel 10 i EG-fördraget nämnda lojalitetsprincipen som hänför sig till relationerna mellan medlemsstaterna och institutionerna, se till att de inte vidtar åtgärder som hindrar en korrekt tillämpning av förordningen. Dessutom verkar det som om skyldigheten för medlemsstaterna att inte vidta åtgärder som strider mot innehållet i den föreslagna rättsakten om öppenhet formellt sett skulle få ytterligare tyngd genom att rättsakten föreslås ha formen av en förordning, som enligt EG-fördraget skall ha allmän giltighet, till alla delar vara bindande och vara direkt tillämplig i varje medlemsstat. Om rättsakten antas i den föreslagna formen uppstår således frågan om den föreslagna förordningen, om den genomförs, de facto kan bedömas minska offentligheten för handlingar i Finland när det gäller handlingar som hänför sig till EU-frågor. I praktiken betyder detta att man skall ta ställning till om en medlemsstat till följd av lojalitetsprincipen kan åläggas att iaktta bestämmelserna i den föreslagna förordningen beträffande handlingar som gäller EU-frågor, och i synnerhet om principen kan förutsätta att 24 § 1 mom. 2 punkten OffL tillämpas så att sekretessgrunderna i den föreslagna förordningen och deras tolkning inom unionen får en avgörande ställning vid tillämpningen.

Enligt lojalitetsprincipen får medlemsstaterna inte vidta åtgärder som kan äventyra att EG-fördragets mål uppnås. Denna s.k. negativa dimension hos lojalitetsprincipen har särskilt riktat sig mot sådan nationell lagstiftning som inneburit överträdelse av de regler som syftar till genomförande av de fyra friheterna. Europeiska gemenskapernas domstol har grundat sina avgöranden på lojalitetsprincipen också när den av medlemsstaterna har krävt sådana rättsmedel som säkerställer att gemenskapsrätten förverkligas i fråga om gemenskapernas mål. I praktiken har lojalitetsprincipen således i allmänhet ansetts förutsätta en särskild norm som är förpliktande för medlemsstaten och som lojalitetsprincipen har kompletterat. I en del fall som gällt beskattning har domstolen

dock, trots avsaknad av en sådan uttrycklig norm, ansett att lojalitetsprincipen förutsätter att medlemsstaterna genom beskattningsåtgärder inte orsakar kostnader för gemenskapen.

På basis av vad som sagts ovan, och i synnerhet med beaktande av de bestämmelser om öppenhet i unionens beslutsfattande som genom Amsterdamfördraget har införts i artikel 1 i unionsfördraget och den princip om största möjliga tillgång som nämns i den föreslagna rättsakten, verkar det osannolikt att en medlemsstat enbart med hänvisning till lojalitetsprincipen skulle kunna anses bryta mot EG-fördraget i sådana fall när en myndighet i en medlemsstat lämnar ut en handling som unionens institutioner eventuellt inte skulle ge tillgång till. Något säkert svar på hur lojalitetsprincipen kan komma att tillämpas i samband med den föreslagna rättsakten kan dock inte ges.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att den princip om tillgång till handlingar som införts i artikel 255 i EG-fördraget kan fastställas genom en rättsakt om öppenhet som ges med stöd av den. Det är också viktigt att trygga den positiva utveckling i riktning mot ökad öppenhet som skett i fråga om tillämpningen av institutionernas administrativa beslut. Från denna synpunkt sett innehåller kommissionens förslag till rättsakt såväl goda som i viss mån problematiska förslag.

Enligt statsrådet är det en mycket god sak att principen om "största möjliga tillgång" nämns i det av kommissionen framlagda förslaget till rättsakt. Likaså är det bra att förslagets tillämpningsområde omfattar också andra handlingar än sådana som respektive institution själv har upprättat. En klar förbättring jämfört med de gällande besluten om öppenhet är att institutionen uttryckligen åläggs att ge tillgång till en del av en handling, om hela handlingen inte kan ges ut på grund av att vissa delar i den måste hållas hemliga. Statsrådet anser också att det är mycket positivt att institutionerna enligt förslaget är skyldiga att ge allmänheten tillgång till sina register över handlingar och att upplysa allmänheten om rätten att ta del av handlingarna.

Vissa problem hänför sig dock till tillämpningsområdet för den föreslagna rättsakten

om öppenhet. För det första anser statsrådet att rättsakten bör omfatta handlingar som väsentligt inverkar på beslutsfattandet och handlingar som möjliggör övervakning av institutionernas administration. Därför bör alla sådana handlingar som hänför sig till interna diskussioner vid institutionerna inte lämnas utanför tillämpningsområdet för rättsakten om öppenhet, vilket verkar följa av definitionen i förslaget av begreppet "handling", på basis av vilket tillämpningsområdet fastställs. För det andra bör det förtydligas vad som avses med att rättsakten inte är tillämplig om det finns särskilda bestämmelser om tillgång till handlingar. Principen bör vara att rättsakten om öppenhet fastställer en miniminivå för tillgången till handlingar.

Också sekretessgrunderna i förslaget till rättsakt om öppenhet bör preciseras. Eftersom syftet med rättsakten är en så obegränsad tillgång till handlingar som möjligt, dock med beaktande av ett allmänt och enskilt intresse, anser statsrådet att sekretessgrunderna bör definieras så exakt som möjligt. I synnerhet definitionen av det allmänna samhällsintresset är vag och kräver liksom de exempel på intressen som skall skyddas som ges där, såsom stabiliteten i gemenskapens rättsordning och i synnerhet institutionernas effektiva funktion, ett förtydligande och avgränsning. Likaså bör de grunder som hänför sig till skyddet för privatlivet och personers ekonomiska intressen förtydligas. Också den långtgående rätten för utomstään-

de som tillhandahållit handlingar att begränsa tillgången till upplysningar och handlingar kan anses otillfredsställande.

Det föreslagna förfarandet med två faser, som i stor utsträckning grundar sig på de gällande besluten om öppenhet, kan anses godtagbart. Det bör dock tillses att de beslut som gäller ansökningar om tillgång till handlingar fattas så snabbt som möjligt och att försummelser från institutionernas sida inte kan orsaka rättsförluster för sökandena. Det praktiska genomförandet av tillgången till handlingar, dvs. sökandens rätt att ta del av handlingar på platsen eller få sig tillsänd en kopia, motsvarar också gällande praxis. Möjligheten att begränsa rätten för en sökande att utnyttja en begärd handling i kommersiellt syfte kan anses godtagbar, men bestämmelsen om detta bör preciseras.

Den tid som finns att tillgå för beredning av rättsakten om öppenhet är kort. Enligt EG-fördraget skall institutionerna dessutom i sina arbetsordningar precisera bestämmelserna i rättsakten. För att bestämmelserna skall fungera som en helhet, anser statsrådet att man bör sträva efter att dessa preciserande bestämmelser skall beredas samtidigt som rättsakten om öppenhet. Ett eventuellt dröjsmål i fråga om dem får dock inte leda till att genomförandet av rättsakten om öppenhet skjuts upp.

Statsrådet anser att rättsakten om öppenhet inte får leda till inskränkning av tillgången till handlingar i Finland.