

U 72/2010 rd

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till
ändring av Europaparlamentets och rådets förordning
(*ändring av öppenhetsförordningen*)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till Riksdagen kommissionens förslag av den 21 mars 2011 till ändring av förordningen om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar KOM (2011) 137 slutlig samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 14 april 2011

Justitieminister *Tuija Brax*

Lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2011/0864**FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (ÄNDRING AV ÖPPENHETSFÖRORDNINGEN)****Allmänt**

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

Kommissionen lade i april 2008 fram ett förslag till en ny öppenhetsförordning (KOM(2008) 229, U 38/2008 rd). Diskussioner om kommissionens förslag har inte förts i rådet sedan försommaren 2009. Europaparlamentet godkände ett betänkande som gällde förslaget i mars 2009, men beslöt att inte rösta om den tillhörande lagstiftningsresolutionen. Efter valet i juni 2009 har Europaparlamentet inte bestämt hur och enligt vilken tidtabell det ämnar gå vidare i behandlingen av ärendet.

I och med att Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009 förändrades också den rättsliga grunden för öppenhetsförordningen. Jämfört med den tidigare rättsliga grunden (artikel 255.2 i EG-fördraget) innebär artikel 15.3 i EUF-fördraget att allmänhetens rätt till tillgång till handlingar utvidgas till att omfatta EU:s samtliga institutioner, organ och byråer. Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken omfattas av denna bestämmelse endast när de utövar sina administrativa funktioner.

Kommissionen angav som sin åsikt då den bedömde konsekvenserna av Lissabonfördragets ikraftträdande för pågående interinstitutionella beslutsförfaranden att rådet och Europaparlamentet i fråga om öppenhetsförordningen kunde införliva den anpassning som förorsakas av den nya rättsliga grunden i behandlingen av det lagstiftningsförslag som kommissionen lade fram redan 2008 (KOM(2009) 665).

I mars 2011 lade kommissionen dock fram ett förslag till utvidgning av förordningens

institutionella tillämpningsområde (KOM(2011) 137). Kommissionen anser att diskussionerna om en ny öppenhetsförordning inte har framskridit och att det i Europaparlamentet och rådet har framförts mycket skilda åsikter när det gäller en ändring av förordningen. Lissabonfördraget innehåller en rättslig skyldighet att utvidga rätten till tillgång till handlingar i unionens samtliga institutioner, organ och byråer. Kommissionen anser att det nu framlagda förslaget inte inverkar på behandlingen av det lagstiftningsförslag som lades fram 2008.

Huvudsakligt innehåll

Kommissionen föreslår att öppenhetsförordningens institutionella tillämpningsområde utvidgas så att förordningen lämpar sig för EU:s samtliga institutioner. Enligt den nya punkt c i artikel 3 avses med institutioner Europeiska unionens institutioner, organ och byråer, även Europeiska utrikestjänsten.

Verkningar på lagstiftningen

I Finland föreskrivs om allmänna handlingars offentlighet i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), som är en allmän lag, samt i speciallagstiftning så som lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004). Öppenhetsförordningen gäller tillgången till de handlingar som finns hos en institution och en ändring av förordningen inverkar inte direkt på den nationella lagstiftningen.

Övriga verkningar

För närvarande tillämpas öppenhetsförordningen med stöd av dess bestämmelser endast på Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Enligt ingressen till öppenhets-

förordningen är avsikten dock att förordningen ska tillämpas fullt ut på all verksamhet i unionen och att också de byråer som institutionerna inrättat ska tillämpa samma principer. I praktiken har öppenhetsförordningen tillämpats också i unionens byråer med stöd av en särskild bestämmelse i deras respektive grundrättsakter. Dessutom har ett antal institutioner och organ rättsakter som gäller handlingars offentlighet och som till innehållet är identiska med eller liknar bestämmelserna i öppenhetsförordningen.

Förslagets behandlingsskeden

Nationell beredning

Kommissionens förslag behandlades i statsrådets sektion för rättsliga frågor 5—7.4.2011 (skriftligt förfarande med utvidgad sammansättning).

Behandlingen av förslaget i EU:s institutioner

Kommissionen presenterar sitt förslag för rådets informationsarbetsgrupp den 15 april 2011. Rådets sekretariat och rättstjänst klarlägger då också möjligheterna att på ett ändamålsenligt sätt gå vidare i behandlingen av två parallella lagstiftningsförslag som gäller samma förordning.

Parlamentet har ännu inte diskuterat det förslag som kommissionen lade fram i mars 2011. Europaparlamentet har ansett de ändringar som följer av Lissabonfördragets ikraftträdande mer omfattande än vad kommissionen föreslår. Parlamentet har av kommissionen krävt ett nytt lagstiftningsförslag som ska ersätta förslaget från 2008 och där bl.a. tillgången till lagstiftningshandlingar utvidgas, förordningen uppdateras med utgångspunkt i rättspraxisen från EU-domstolen, tillgången till information som gäller genomförande av EU-lagstiftning förbättras, insynen i fråga om budgetuppgifter utökas, regler som gäller säkerhetsklassade uppgifter revideras och bestämmelser som gäller bättre lagstiftning tas in i öppenhetsförordningen (resolution P7_TA(2009)0116).

Europeiska ombudsmannens åsikt är att då förhandlingarna om en revidering av öppen-

hetsförordningen inte gått framåt utifrån förslaget från 2008, bör kommissionen lägga fram ett separat förslag om de ändringar i tillämpningsområdet som föranleds av Lissabonfördraget.

Förslaget i förhållande till kommissionens förslag från 2008

Sedan sommaren 2009 har det inte förts förhandlingar i rådet om kommissionens förslag från 2008 (U 38/2008 rd, kompletterande skrivelse 4 OM 09.02.2010). Rådet anser det inte motiverat att gå vidare i förhandlingarna innan Europaparlamentet har röstat om lagstiftningsresolutionen i första läsnings. Också kommissionen har ansett att Europaparlamentet bör anta lagstiftningsresolutionen innan förhandlingarna kan gå vidare.

Parlamentets utskott för konstitutionella frågor (AFCO, rapportör Anneli Jäätteenmäki) gav i fråga om kommissionens förslag från 2008 sitt utlåtande den 30 november 2010 och framställningsutskottet (PETI) den 1 december 2010. Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) har ännu inte godkänt utkastet till betänkande. I LIBE-utskottet behandlas som bäst Heidi Hautalas rapportutkast om tillämpningen av öppenhetsförordningen under åren 2009—2010. Avsikten är att innehållet ska beaktas vid den fortsatta behandlingen av förslagen till ändring av öppenhetsförordningen.

EU-domstolen gav sommaren och hösten 2010 tre domar som gäller samma frågor som nu är föremål för förhandlingar utifrån kommissionens förslag från 2008. I de domar som EU-domstolen gav i målen C—139/07 P *kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau* (TGI), C—28/08 P *kommissionen mot Bavarian Lager och Europeiska datatillsynsmannen*, samt i de förenade målen C—514/07 P, C—528/07 P och C—532/07 P *Association de la Presse* (API) godkände domstolen, i strid med de synpunkter som framförts av intervenienten Finland, en del tolkningar som är problematiska och centrala med tanke på tillämpningen av öppenhetsförordningen.

I sina domar godkände EU-domstolen att man i de mål domarna gällde (i fråga om *TGI*

pågående granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder och i fråga om *API* handlingar som hänför sig till pågående domstolsförfaranden) kan godkänna en s.k. allmän presumptionsregel om att handlingar inte utlämnas. Detta antagande befriar institutionen från detaljerad granskning av de begärda handlingarna. Till skillnad från vad som allmänt gäller vid tillämpningen av öppenhetsförordningen blir det då i princip inte handlingens innehåll som bedöms och inte heller den skada som utlämnandet av den medför för ett skyddat intresse. Det är sökandens skyldighet att visa att den allmänna presumptionsregeln inte lämpar sig för den begärda handlingen eller att det föreligger ett särskilt vägande allmänintresse av att ärendena offentliggörs. Det problematiska med tanke på tillämpningen av domarna kan anses vara att sökanden då han eller hon begär en handling inte vet vad den innehåller.

I sina domar tog domstolen klart och uttryckligt avstånd från sin *Turco*-dom från år 2008 i de förenade målen C—39/05 P och C—52/05 P och underströk att den särskilt omfattande offentlighet som hänför sig till lagstiftningsfrågor inte automatiskt lämpar sig för ärenden av en annan karaktär.

Den tredje domen år 2010 i målet *Bavarian Lager* gällde förhållandet mellan öppenhetsförordningen och dataskyddsförordningen (45/2001/EG). Även om domstolen i domen betonade att båda förordningarna ska tillämpas fullt ut, gav den dock artikel 4.1 b om integritetsskydd i öppenhetsförordningen en tolkning enligt vilken namnen på dem som deltagit i ett möte ordnat av kommissionen i samband med ett överträdelseförfarande inte fick utlämnas till sökanden utan dessa personers samtycke. Enligt Finlands åsikt kan tolkningen anses utan grund begränsa allmänhetens tillgång till uppgifter som anknyter till en persons skötsel av en offentlig uppgift och som inte kan anses skada personens integritet om de lämnas ut. Europeiska datatillsynsmannen, vars synpunkter i stor utsträckning har motsvarat de ståndpunkter Finland uttryckt i frågan, har ansett att lagstiftaren på grund av domen bör omvärdera förhållandet mellan öppenhet och datasekretess. Även unionens datasekretesslagstiftning genomgår en revidering som bäst.

Efter domarna kan man inte längre anse att tolkningspraxis i fråga om öppenhetsförordningen helt motsvarar Finlands centrala synpunkter. Å andra sidan har de förhandlingar som förts i rådet och Europaparlamentet utifrån kommissionens förslag från 2008 visat att det inte är självklart att nya förhandlingar kring öppenhetsförordningen leder till ökad öppenhet i unionen. Verkningarna av domarna kan dock anses vara betydligt mindre än de verkningar som kommissionens förslag från 2008 skulle ha om det genomfördes och till vilka Finland förhållit sig kritiskt (StoUX 111/2008 rd).

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet finner det viktigt att den öppenhetsvänliga utvecklingen inom unionen tryckas som ett synnerligen viktigt EU-politiskt mål, även med beaktande av Lissabonfördragets uttryckliga syfte att skapa större öppenhet i unionens verksamhet.

Statsrådet anser att de institutionella ändringar i tillämpningsområdet som kommissionen lade fram i mars 2011 är nödvändiga och bör genomföras utan dröjsmål. Att utvidga tillämpningsområdet för öppenhetsförordningen till samtliga institutioner, organ och byråer i unionen, även Europeiska utrikestjänsten, är ett av de viktigaste reformerna i Lissabonfördraget när det gäller ökad öppenhet i unionens verksamhet.

Statsrådet finner det motiverat att de nu föreslagna utvidgningarna av det institutionella tillämpningsområdet genomförs separat och innan de eventuella andra ändringar som föreslagits i öppenhetsförordningen år 2008 genomförs.

Statsrådet förhåller sig alltså reserverat till frågan om det lönar sig att fortsätta diskussionerna utifrån det förslag som kommissionen lade fram 2008, eftersom det är oklart om diskussionerna skulle leda till större öppenhet. Det är dock möjligt att den institutionella utvidgning av tillämpningsområdet som kommissionen nu föreslagit skapar ett behov att granska t.ex. de grunder för undantag som ingår i artikel 4 i förordningen på nytt, vilket skulle kräva ett nytt förslag från kommissionens sida.

Förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, eftersom det endast på unionsnivå är möjligt att föreskriva om tillgång till

handlingar som innehas av institutionerna. Förslaget har behörig rättsgrund.