

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2007 rd

**Statsrådets utredning med anledning av en
grönbok om en översyn av förordningen om all-
mänhetens tillgång till handlingar från Europe-
iska gemenskapens institutioner**

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 8 juni 2007 statsrådets utredning med anledning av en grönbok om en översyn av förordningen om allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner (E 30/2007 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Johanna Koivisto, justitieministeriet.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

- dataombudsman Reijo Aarnio.

UTREDNINGEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

Allmänt

Kommissionen ansåg i en rapport 2004 att det då inte var dags att inleda ett översynsförfarande beträffande öppenhetsförordningen för att man inte hade tillräckliga erfarenheter av hur förordningen fungerar. Efter rapporten har både EG-domstolen och europeiska ombudsmannen i betydande grad bidragit till att utforma avgörandepraxis om tolkningen av förordningen. Därtill har Århuskonventionen, som är tillämplig på handlingar som innehåller miljöinformation, trätt i kraft. Konventionen är tillämplig på gemenskapens institutioner från och med juli 2007.

Grönboken från april 2007 har också kopplingar till kommissionens beslut mot slutet av

2005 att lansera ett europeiskt initiativ för att främja öppenhet. Kommissionen ville poängtera att öppenhetsförordningen är ett viktigt led i en allt öppnare union och att den därför behövde ses över. Europaparlamentet antog i april 2006 en resolution där det uppmanade kommissionen att lägga fram förslag till ändringar av förordningen.

Genom samråd som grundar sig på grönboken söker kommissionen att få kännedom om medborgarnas åsikter om tillgången till handlingar från institutionerna och om de i grönboken presenterade alternativen för att förbättra tillgångsreglerna och anknytande praktiska åtgärder. Utifrån ett samråd som ska pågå till slutet av juli skriver kommissionen en rapport som ska ligga till grund för dess förslag till lagstiftning

om översyn av öppenhetsförordningen. Förslaget kan väntas i oktober 2007.

Grönboken består av två delar; den första handlar om tillämpningen av tillgångsreglerna i dagens läge, i första hand i ljuset av EG-domstolens avgörandep Praxis. Kommissionen menar att om denna rättspraxis skrivs in i tillgångsreglerna förstärker det bl.a. medborgarnas rättssäkerhet. Några egentliga förslag kommer kommissionen inte med här. Också förhållandet mellan dels speciallagstiftningen och förordningen om skydd av personuppgifter, dels öppenhetsförordningen behandlas i all korthet i första delen. Kommissionen påpekar att det inte finns någon särskild bestämmelse om parter tillgång till information i förordningen och hänvisar till denna del till rättspraxis. Vidare beskriver grönboken hur Århuskonventionen har inverkat på tillgången till miljöinformation och hur insynen i rådets möten har förbättrats.

I grönbokens andra del lyfter kommissionen fram vissa sakfrågor och lägger fram tankegångar och spörsmål kring en översyn av bestämmelser och praxis i samband med dem. Bland dem kan nämnas en aktivare politik för informations-spridning, inbegripet större öppenhet i lagstiftningsprocessen och aktiv informationsspridning inom andra områden, integrering av reglerna om tillgång till miljöinformation i öppenhetsförordningen och avvägning av intressena, som handlar om att föra in rättspraxis i öppenhetsförordningen, relationen mellan allmänhetens tillgång till handlingar och uppgiftsskydd, mellan allmänhetens tillgång till handlingar och kommersiella eller ekonomiska intressen och allmänhetens tillgång till handlingar och god förvaltning.

Regeringens ståndpunkt

Finland ser positivt på en översyn av öppenhetsförordningen och menar att unionens verksamhet bör utvecklas mot större öppenhet.

Det är bra att grönboken tar ett aktivt grepp om att trygga öppenheten i lagstiftningsprocessen och användarvänligheten i informationssystemen. De frågor som tas upp i grönboken ger en god grund för fortsatt beredning. Men åsikterna i grönboken presenteras rätt schematiskt och med-

ger därför olika tolkningar. De frågor som kommissionen ställer i samband med varje sakfråga tangerar dessutom bara en del av de synpunkter som lyfts fram.

Det är därför viktigt att Finlands synpunkter inte begränsas bara till de frågor som tas upp i grönboken, utan att tillgångsreglerna analyseras med beaktande av hela regelverket och alternativen för att förbättra det. Svaret bör återspegla Finlands konsekvent drivna tillgångspolicy: Det gäller särskilt att ta hänsyn till sådana frågor som kan tolkas på olika sätt och bedöma förslagens samlade konsekvenser.

En aktivare politik för informationsspridning

Öppenhet i lagstiftningsprocessen (definition av begreppet lagstiftningshandling)

Finlands syn på saken är att öppenheten bör vara så stor som möjligt, inte minst när det gäller lagstiftningshandlingar. Begreppet bör tolkas i vid bemärkelse så att det omfattar alla de handlingar som spelar in i lagstiftningsprocessen.

Grönboken föreslår en noggrannare definition av begreppet lagstiftningshandling. Rent praktiskt inverkar en precisering på vilka handlingar som ska ges ut som lagstiftningshandlingar och på när det sker. Enligt Finlands mening kan det med fördel utredas om det går att ange tydligare vilka handlingar som ska anses vara lagstiftningshandlingar och därmed offentliga. Men det är ingen god idé att formulera en sådan uttömmande definition av begreppet lagstiftningshandling som försämrar tillgången till handlingar som faller utanför definitionen men som ändå inverkar på lagstiftningsprocessen.

Aktiv informationsspridning inom andra områden

Finland ser mycket positivt på förslagen i grönboken att förbättra informationsspridningen genom att medborgarna garanteras tillgång till mer användarvänlig information om unionens och institutionernas verksamhet. Databasernas användarvänlighet och registrens täckning bör förbättras ytterligare. Sökningar i ett bestämt lagstiftningsprojekt och tydligare möjligheter att be-

gränsa eller utvidga söken skulle göra det betydligt lättare att hitta handlingar och hela sakkomplex. Det behövs också lättillgänglig information om språkversionerna av en handling och om möjligheten att söka handlingen eller saken med ett enda sök i samtliga institutioners register.

Kommissionens förslag att institutionerna ska förpliktas att aktivare och mer systematiskt ge allmänheten tillgång till handlingar skulle också betjäna en bättre informationsspridning och öka allmänhetens intresse för unionen. Det kan ske stegvis genom att man börjar med vissa områden, som kommissionen föreslår. Utöver miljön kan många andra områden tänkas, som konsumentskydd, folkhälsa och liknande. Men en aktiv policy för att förbättra allmänhetens tillgång till handlingar inom vissa områden får inte urholka informationsspridningen inom andra.

Öppenhetsförordningen och speciallagstiftningen, framför allt Århusförordningen

Kommissionen ser i grönboken på öppenhetsförordningen i relation till speciallagstiftningen. Finlands generella ståndpunkt är att förordningen lägger fast en miniminivå för tillgång till handlingar. Det betyder att tillgången inte får begränsas genom specialförfattningar, om de inte som i öppenhetsförordningen har antagits i medbeslutandeförfarande. Specialregler bör utnyttjas närmast när förfarandena i förordningen behöver preciseras på någon punkt.

Kommissionen lyfter särskilt fram den s.k. Århusförordningen om tillgång till miljöinformation. Den har också antagits i medbeslutandeförfarande. I förhållande till öppenhetsförordningen utvidgar Århusförordningen huvudsakligen tillgången till handlingar och innehåller bara en begränsande bestämmelse, som gäller information om skydd av sällsynta arters häckningsplatser. Finlands åsikt är att tydlig lagstiftning och rättssäkerhet kräver att bestämmelserna i öppenhetsförordningen bör utvecklas så att de motsvarar bestämmelserna i Århusförordningen. Det bör slås fast i öppenhetsförordningen när det finns ett sådant allmänintresse som motiverar en begränsning av rätten till tillgång till information. Det kunde konkretiseras så att det inte som

i Århuskonventionen bara avser information om miljöutsläpp utan också andra intressen, som människors och djurs hälsa och säkerhet samt konsumentskydd och andra liknande intressen. Precis som i Århusförordningen bör det explicit konstateras i öppenhetsförordningen att alla begränsningar av rätten till tillgång till information ska tolknas restriktivt. Dessutom ska medlemsstaterna alltid motivera sin negativa hållning till utlämnande av handlingar som härrör från dem. Finland anser att Århusförordningens begränsning av rätten till tillgång till information som, om den lämnas ut, skulle kunna äventyra skyddet av en viss miljö, som sällsynta arters häckningsplatser, kan tas in i öppenhetsförordningen.

Avvägning av intressena (undantag från tillgången till handlingar och definition av en handling)

I grönbokens första del lägger kommissionen fram sina synpunkter på behovet av att precisera vissa begränsningar av tillgången till information i förordningen, men den ställer inga egentliga frågor om saken. Finland har för avsikt att kommentera de frågor som det anser viktigast, som skyddet för juridisk rådgivning och utredningar samt medlemsstaternas möjlighet att motsätta sig tillgång till handlingar som härrör från dem.

Finland anser att alla argument för en begränsning av tillgången till information i öppenhetsförordningen, inbegripet skyddet för juridisk rådgivning och utredningar, bör tolkas restriktivt. Det räcker inte med att hänvisa till typ av handling eller handlägningsprocess för att förpliktelsen att utreda och ange rent konkreta för specifika handlingar ska anses uppfylld.

Enligt Finlands mening bör medlemsstaterna inte anses ha ovillkorlig rätt att förbjuda en institution att lämna ut en handling som härrör från medlemsstaten. Medlemsstaten ska ange skäl för att avslå begäran om tillgång till handlingar som härrör från den.

Tillgången till information i relation till skyddet av personuppgifter bör definieras med särskild hänsyn till syftet med bestämmelserna om

bådadera, anser Finland. Syftet med skyddet av personuppgifter är uttryckligen att skydda privatlivet och den enskildes integritet. Det kunde vara bra att utreda om sådana uppgifter kan uteslutas från undantaget för skydd av privatlivet i öppenhetsförordningen. Det gäller t.ex. uppgifter om namnen på personer som varit med om att utföra ett offentligt uppdrag, deras tjänsteuppgifter och annan information om uppdraget. Det finns ingen anledning alls att göra en avvägning mellan tillgången till sådan information och ett allmänintresse, utan de hamnar som sådana utanför skyddet av personuppgifter.

Enligt Finlands åsikt bör grunderna för undantag i öppenhetsförordningen, som antagits med stöd av artikel 255 i EG-fördraget, tillämpas på ansökningar om tillgång till handlingar, t.ex. skyddet för affärshemligheter. Ansökan bör inte avslås med åberopande av skyddet av yrkeshemligheter i artikel 287 i EG-fördraget, som förpliktar medlemmarna av gemenskapens institutioner, medlemmarna av kommittéer samt tjänstemän och övriga anställda i gemenskapen att inte, även efter det att deras uppdrag upphört, lämna ut upplysningar som omfattas av tystnadsplikt, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden.

Kommissionen hänvisar i grönboken till resursproblemen med omfattande ansökningar om tillgång till handlingar. Vi bör primärt försöka bemöta problemen genom god förvaltning, genom bättre registreringen av handlingar, sökmöjligheter, spridning av information och rådgivning. Kommissionens beskrivning "olämpliga ansökningar" är alltför vag och kan anses avse

innehållet i en handling snarare än ansökningens omfattning. Kommissionens beskrivning av problemets omfattning och natur kräver ytterligare utredning. Det skulle sitta bra med en procedurregel i öppenhetsförordningen om att utlämnandet av en handling ska prövas konkret i varje enskilt fall.

Finland är tillfreds med den breda tekniska definitionen av en handling i artikel 3 a) i öppenhetsförordningen. Det finns ingen anledning att föra in ett undantag för handlingstyp eller sätt att framställa informationen, och därmed bör inte heller definitionen av databaser undantas från begreppet handling. Finland ställer sig reserverat till kommissionens förslag till teknisk definition av en handling som ett urval ur en databas med befintliga sökmeter i ett normalt sökförfarande. En handling som en medlemsstat innehåller (artikel 2.3) bör inte definieras så att tillgång till handlingen binds upp vid dess registrering.

Finland ser det som fullt möjligt att man i öppenhetsförordningen tydligare föreskriver om den tidpunkt när t.ex. handlingar med bäring på lagstiftningsprocessen blir offentliga utan särskilda åtgärder. Men man bör inte ta in alltför generellt formulerade regler för dokumentgrupper med begränsad tillgång före ett givet datum. Om sådana regler införs ska de vara mycket exakta och hänföra sig till noggrant angivna handlingar.

När öppenhetsförordningen ses över behöver det också utredas hur begränsningarna av tillgången kunde preciseras. Generellt formulerade regler är ägnade att öka sekretessen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Grönboken om en översyn av förordningen om tillgång till Europeiska gemenskapens handlingar (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr 1049/2001) har samband med det europeiska initiativet för att främja öppenhet som kommissionen lanserade 2005. Grönboken är ett samrådsdokument som beskriver hur förord-

ningen har genomförts och lyfter fram en del sakfrågor som samrådsförfarandet i medlemsstaterna ska bygga på. Utifrån resultaten ska kommissionen i oktober 2007 lägga fram ett lagstiftningsförslag om översyn av förordningen.

Som utskottet ser det är det nödvändigt med ökad öppenhet i Europeiska unionens beslutsfattande och övriga verksamhet i linje med princi-

perna för en god förvaltning och informationshantering samt bättre lagstiftning om tillgång till handlingar i unionen. Större öppenhet bidrar till en tydligare och begripligare beslutsprocess i unionen och främjar tillgången till information och medborgarnas möjligheter till medbestämmande.

Kommissionens grönbok kan ses som en god grund för fortsatt beredning, trots att den tar ett ganska generellt grepp om frågor. Utskottet tillstyrker regeringens tillvägagångssätt att Finland i sitt svar ska ta sig en bredare titt på tillgångsreglerna än vad kommissionens frågor ger anledning till och presentera sina konsekventa öppenhetspolicy. Det har sett närmare på en del av synpunkterna i sitt utlåtande om öppenheten under Finlands ordförandeskap (FvUU 18/2006 rd — E 35/2006 rd).

En viktig punkt i unionens arbete för att främja öppenheten är att öka lagstiftningens genomsebarhet. Under sitt ordförandeskap var Finland aktivt pådrivande för fler offentliga debatter i rådet i lagstiftningsfrågor. Utskottet anser i likhet med regeringen att en översyn av öppenhetsförordningen framför allt bör utgå från största möjliga tillgång till lagstiftningshandlingar. För att tillgångsmålen ska nås är det viktigt att man genom tekniska lösningar och andra åtgärder stöder lättare tillgång för medborgarna till information om lagstiftningsprojekt och annan verksamhet i unionen.

Grönboken tar bl.a. upp tillgången till handlingar i relation till skyddet av personuppgifter. Tillgången till information och skyddet av personuppgifter bör definieras med särskild hänsyn till syftet med bestämmelserna om båda delarna, anser regeringen. Det skulle vara bra att utreda om sådana uppgifter kan uteslutas från undantaget för skydd av privatlivet i öppenhetsförordning-

en. Det gäller t.ex. uppgifter om namnen på personer som varit med om att utföra ett offentligt uppdrag, deras tjänsteuppgifter och annan information om uppdraget. Det finns ingen anledning alls att göra en avvägning mellan tillgången till sådan information och ett allmänintresse, utan de hamnar som sådana utanför skyddet av personuppgifter.

I samband med utfrågningen av sakkunniga har å andra sidan synpunkter för fortsatt avvägning av intressen framförts. Det ska ses mot tanken i dataskyddsdirektivet att uppgiftsskyddet inte ska begränsas bara till den grundläggande rättigheten till skydd för privatlivet, utan att frågan har större bärvidd. Avvägningen av intressena bör också innebära en möjlighet att få ett negativt beslut upptaget till prövning i domstolen eller av någon annan behörig part.

Också Europeiska dataombudsmannen har behandlat frågan om relationen mellan tillgången till handlingar och uppgiftsskyddet. Han har i sin analys utgått från att de här två rättigheterna måste ses som varandras komplement, inte som varandras motsatser (EDPS, juli 2005, Nr 1).

Enligt utskottets mening är det på sin plats med en grundlig genomgång och bedömning av olika synpunkter på och möjligheter att förtydliga relationen mellan tillgången till handlingar och uppgiftsskyddet. EG-domstolen har en rad fall på gång som gäller tillgång till handlingar och skydd för personuppgifter. Avgörandena kan möjligen ge en fingervisning om hur de här frågorna bör tolkas.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt med iakttagelserna ovan.

FvUU 10/2007 rd — E 30/2007 rd

Helsingfors den 15 juni 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Heli Järvinen /gröna
Oiva Kaltiokumpu /cent
Elsi Katainen /cent
Timo Korhonen /cent
Valto Koski /sd

Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Unto Valpas /vänst
Tuula Väättäin /sd
ers. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.