

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2000 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 14 mars 2000 statsrådets skrivelse med anledning av kommissionens förslag till en förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar KOM(2000) 30 slutlig (U 7/2000 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall avge utlåtande i saken till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet, enhetsdirektör Tiina Astola, justitieministeriet
- förvaltningsrådet Timo Silenti, Högsta förvaltningsdomstolen
- chefsjuristen Taisto Ahvenainen, Finlands Kommunförbund
- juristen Esa-Pekka Kauppinen, Tidskrifternas Förbund rf, samtidigt som representant för Tidningarnas Förbund rf
- ombudsman Lauri Kerosuo, Finlands Journalistförbund rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har dataombudsmannens byrå lämnat ett skriftligt expertutlåtande.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslagets huvudsakliga innehåll

Genom Amsterdamfördraget infördes en ny artikel 255 i EG-fördraget, vars 1 punkt föreskriver att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. I artikel 255.2 föreskrivs att rådet, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i medbeslutandeförfarande

med Europaparlamentet skall fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

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

Kommissionens förslag till rättsakt om öppenhet har till syfte att genomföra artikel 255 i EG-fördraget. Förslaget innefattar bestämmelser om principen om största möjliga tillgång till handlingar (artikel 1), rättsaktens tillämpningsområde (artikel 2) och centrala begrepp (artikel 3), undantag (artikel 4), ansöknings- och beslutsförfarande (artiklarna 5 och 6) samt utövande av rätten till tillgång (artiklarna 7 och 8) och information och register (artikel 9). Varje institution skall i sin arbetsordning anta de bestämmelser som är nödvändiga för att tillämpa förordningen om öppenhet (artikel 10).

Verkningar på lagstiftningen i Finland

Förordningen kommer inte att ha några direkta verkningar på lagstiftningen i Finland. Detta beror för det första på att det i ingressen till förslaget till förordning uttryckligen sägs att den inte har vare sig till syfte eller effekt att ändra medlemsstaternas nationella lagstiftning om tillgång till handlingar. För det andra avser tillgången till handlingar enligt artikel 255 i EG-fördraget, som utgör den rättsliga grunden för förslaget, Europaparlamentet, rådet och kommissionen. För det tredje är det tack vare lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan OffL) möjligt att ta hänsyn till de sekretessgrunder som följer av våra internationella förpliktelser. Enligt 24 § 1 mom. 2 punkten i denna lag är nämligen myndighetshandlingar sekretessbelagda om det skulle medföra skada för Finlands förutsättningar att delta i det internationella samarbetet att uppgifter ur dem lämnas ut.

Enligt den föreslagna förordningens ingress skall medlemsstaterna utifrån den lojalitetsprincip som finns inskriven i artikel 10 i EG-fördraget och som styr relationerna mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna dock se till att inte hindra en korrekt tillämpning av denna förordning. Dessutom förefaller medlemsstaternas skyldighet att inte vidta åtgärder i strid med innehållet i den föreslagna rättsakten formellt sett förstärkas genom att rättsakten skall ges ut som en förordning, som enligt EG-fördraget har allmän giltighet, är bindande i alla

delar och direkt tillämpning i varje medlemsstat. Om rättsakten antas i den föreslagna formen uppstår frågan om förordningen de facto kan anses inskränka allmänhetens tillgång till handlingar i Finland när det gäller handlingar som hänför sig till EU-frågor. I praktiken kräver detta en bedömning av om lojalitetsprincipen förpliktar medlemsstaterna att följa de föreslagna bestämmelserna beträffande handlingar som hänför sig till EU-frågor och framför allt om den kräver tillämpning av 24 § 1 mom. 2 punkten offentlighetslagen på ett sådant sätt att sekretessgrunderna i den föreslagna förordningen och den tolkning som de kommer att få i unionen blir avgörande för lagens tillämpning.

Enligt lojalitetsprincipen får medlemsstaterna inte vidta åtgärder som är ägnade att hindra att målet i EG-fördraget uppnås. Denna s.k. negativa dimension av lojalitetsprincipen har särskilt riktat sig mot sådan nationell lagstiftning som inneburit överträdelser av de regler som syftar till att genomföra de fyra friheterna. Europeiska gemenskapernas domstol har grundat sina avgöranden på lojalitetsprincipen också i det fall att den har krävt att medlemsstaterna tillhanda håller sådana rättsmedel som garanterar att gemenskapsrätten fullföljs i fråga om gemenskapernas mål. I praktiken har lojalitetsprincipen alltså vanligen ansetts förutsätta en särskild norm som är förpliktande för medlemsstaten och som kompletterats av lojalitetsprincipen. I en del fall som gällt beskattning har domstolen dock i avsaknad av en särskild norm ansett att lojalitetsprincipen förutsätter att medlemsstaterna genom sina beskattningsåtgärder inte orsakar kostnader för gemenskapen.

Med stöd av det ovan anförda och särskilt med hänsyn till att principen om öppenhet i unionens beslutsfattande genom Amsterdamfördraget har införts i artikel 1 i unionsfördraget och att principen om största möjliga tillgång till handlingar har skrivits in i den föreslagna rättsakten, förefaller det osannolikt att en medlemsstat enbart genom hänvisning till lojalitetsprincipen skulle kunna anses bryta mot fördraget i sådana fall när en myndighet i en medlemsstat lämnar ut en handling som unionens institutio-

ner möjligen inte skulle ge tillgång till. Något säkert svar kan dock inte ges på hur lojalitetsprincipen kommer att tillämpas i samband med den föreslagna förordningen.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det viktigt att principen om tillgång till handlingar som införts i artikel 255 i EG-fördraget blir fastställd genom en rättsakt om öppenhet som ges utifrån denna princip. Vidare är det viktigt att värna den öppenhetstillvända utveckling som har kunnat ses i tillämpningen av institutionernas administrativa beslut om tillgång till handlingar. Från denna synpunkt sett innehåller kommissionens rättsakt både goda och i viss mån problematiska förslag.

Statsrådet ser det som ytterst positivt att principen om "största möjliga tillgång" finns inskriven i rättsakten. Likaså är det positivt att förslagets tillämpningsområde omfattar inte bara handlingar som upprättats av institutionerna själva utan också handlingar som upprättats av tredjeparter. Det är en klar förbättring jämfört med de gällande öppenhetsbesluten att institutionerna uttryckligen förpliktas att ge tillgång till en del av en handling, om hela handlingen inte kan lämnas ut på grund av att vissa delar i den måste hållas hemliga. Vidare är det enligt statsrådets mening synnerligen positivt att institutionerna vore skyldiga att ge allmänheten tillgång till sina register över handlingar och att upplysa allmänheten om rätten att ta del av dem.

Den föreslagna rättsaktens tillämpningsområde skapar dock vissa problem. För det första bör rättsakten enligt statsrådets syn på saken omfatta handlingar som väsentligt inverkar på beslutsfattandet och handlingar som möjliggör övervakning av institutionernas administration. Därför bör alla handlingar som hänför sig till interna diskussioner i institutionerna inte ställas utanför rättsaktens tillämpningsområde, vilket definitionen på begreppet "handling", som i sin tur definierar tillämpningsområdet, ser ut att leda till. För det andra bör det klarläggas vad som avses med att rättsakten inte är tillämplig om det finns särskilda bestämmelser om tillgång till handlingar. Principen bör vara att en minimi-

nivå för tillgången till handlingar fastställs genom rättsakten.

Också sekretessgrunderna i den föreslagna rättsakten om öppenhet kräver en precisering. Statsrådet menar att eftersom rättsakten om öppenhet avser att ge största möjliga rätt till tillgång till handlingar, dock med hänsyn till det allmänna samhällsintresset och den enskilde och privatlivet, måste grunderna för undantag från tillgången till handlingar anges så noggrant som möjligt. Inte minst den vaga beskrivningen av det allmänna samhällsintresset och de skyddsintressen som ges som exempel på detta, som stabiliteten i gemenskapens rättsordning och institutionernas effektiva funktion, kräver klarläggning och avgränsning. Likaså bör vad som avses med skydd för privatlivet och enskilda personers ekonomiska intressen förtydligas. Också den långtgående rätten för utomstående som tillhandahållit handlingar att begränsa tillgången till information och handlingar kan anses otillfredsställande.

Det föreslagna förfarandet i två faser, som i stor utsträckning grundar sig på de gällande besluten om öppenhet, kan anses acceptabelt. Det bör dock ses till att beslut om ansökningar om tillgång till handlingar fattas så snabbt som möjligt och att försummelser från institutionernas sida inte orsakar rättsförluster för de sökande. Allmänhetens tillgång till handlingar i praktiken, dvs. rätten att ta del av handlingar på platsen eller få sig tillsänd en kopia, svarar också mot gällande praxis. Det kan också anses acceptabelt att rätten för en sökande att utnyttja en begärd handling i kommersiellt syfte begränsas, men bestämmelsen bör preciseras.

Den tid som står till buds för förberedelse av rättsakten om öppenhet är mycket kort. Enligt fördraget skall institutionerna i sina arbetsordningar utarbeta villkoren för allmänhetens tillgång till handlingar. För att alla bestämmelser skall fungera som en helhet måste de preciserande bestämmelserna enligt statsrådets åsikt beredas samtidigt med rättsakten om öppenhet. Eventuella dröjsmål får dock inte skjuta fram genomförandet av rättsakten.

Statsrådet menar att rättsakten om öppenhet inte får inskränka tillgången till handlingar i Finland.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Ännu så sent som i början av 1990-talet såg utsikterna för en högre grad av öppenhet i Europeiska unionens institutioner inte särskilt ljusa ut. Den enda existerande primärrättsliga normen med en grundläggande bestämmelse om tystnadsplikt var artikel 214 i Romfördraget. Inte minst rådets uppförandekodex och beslut om allmänhetens tillgång till rådets handlingar 93/731/EG har dock tack vare EG-domstolens avgöranden och Europeiska ombudsmannens arbete haft det goda med sig att öppenheten har ökat i Europeiska unionens institutioner. Från att ha varit ett regelverk som medgett tillgång till handlingar enligt prövning har unionens offentlighetsregelverk utvecklats till ett system som bygger på offentlighetsprincipen. Kommissionens förslag till rättsakt om öppenhet, som bygger på artikeln om rätt till tillgång till handlingar i Amsterdamfördraget, kan med fog förväntas uppfylla kraven på ett sofistikerat offentlighets-system. Trots detta är kommissionens förslag, som i stor utsträckning förefaller att utgå från den rättsliga situationen före Amsterdamfördraget, fortfarande bristfälligt på många punkter.

Lojalitetsprincipen

Utifrån statsrådets skrivelse förefaller det osannolikt att en medlemsstat enbart med hänvisning till lojalitetsprincipen kunde anses bryta mot fördraget i det fall att en myndighet i medlemsstaten lämnar ut en handling, som unionens institutioner möjligen inte skulle lämna ut. Utskottet uppmärksammar dock att om rättsverket utfärdas som en förordning blir det omedelbart tillämplig rätt i medlemsstaterna. Av punkt 12 i in-

gressen till den föreslagna förordningen framgår att förordningen inte har vare sig till syfte eller effekt att ändra de nationella lagstiftningarna om tillgång till handlingar. I nästa mening påpekas visserligen att det är uppenbart att medlemsstaterna skall se till att inte hindra en korrekt tillämpning av förordningen på grund av den lojalitetsprincip som styr relationerna mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna.

Statsrådet hänvisar i sin skrivelse också till 24 § 1 mom. 2 punkten offentlighetslagen, där det föreskrivs att myndighetshandlingar som bland annat gäller Finlands förhållanden till internationella organisationer är sekretessbelagda, om det medför skada eller olägenhet för Finlands förutsättningar att delta i det internationella samarbetet att uppgifter ur dem lämnas ut. Tanken har uppenbarligen varit att denna bestämmelse skall göra det möjligt att uppfylla kraven i öppenhetsförordningen på ett sådant sätt att det inte kan uppstå konflikt mellan den nationella offentlighetslagstiftningen och den föreslagna förordningen. Utskottet har dock den uppfattningen att öppenhetsförordningen kan få sådana konsekvenser för vår nationella lagstiftning att de flexibla uttrycken i 24 § 2 punkten offentlighetslagen måste tolkas i ljuset av öppenhetsförordningen och tillämpningspraxis för den. För att undvika eventuella problem med lojalitetsprincipen är det nödvändigt att försöka göra regleringen i öppenhetsförordningen så klar och exakt som möjligt. Situationen kunde kanske delvis hjälpas upp om andra meningarna om lojalitetsprincipen i 12 punkten i inledningen stryks. Med hänsyn till att förslaget gäller Europaparlamentet, rådet och kommissionen kan det vara befogat att överväga att ändra regleringen från förordning till beslut.

Förordningens tillämpningsområde och begreppet handlingar (artiklarna 2 och 3)

Enligt förordningen gäller artikel 2.1 alla handlingar som finns hos institutionerna, det vill säga som upprättats av dem eller som härrör från tredje parter och innehas av institutionerna. Utskottet finner att definitionen av förordningens tillämpningsområde till denna del är helt korrekt.

Artikel 3.a om definitionen på handling innefattar en viktig avgränsning. Utanför förordningen ställs förarbeten och debattprotokoll för internt bruk och yttranden från olika enheter samt informella meddelanden. Utskottet anser att motiveringen till kommissionens förslag är besynnerlig. Statsrådets syn är att alla handlingar som har samband med interna debatter inte bör ställas utanför tillämpningsområdet för rättsakten om öppenhet. Förvaltningsutskottet menar att tillämpningsområdet åtminstone bör omfatta förarbetena och yttranden från olika enheter som inverkar på beslutsfattandet. Utskottet hävdar att artikel 255 i fördraget kräver detta. Rätten att avvika från principen om tillgång till handlingar skall begränsas till noga angivna och godtagbara fall. Finlands nya nationella offentlighetslag erbjuder i detta hänseende en god principiell utgångspunkt för de handlingar som det är fråga om.

I ett demokratiskt samhälle skall medborgare och andra aktörer garanteras en möjlighet att redan i beredningsfasen få information om lagstiftningsprojekt och frågor som inverkar på beslutsprocessen. Detta gäller också rätten att ta del av de faktorer som ligger till grund för beslutsfattandet.

Enligt föreslagna artikel 2.2 gäller förordningen inte, om det finns särskilda föreskrifter om tillgång till handlingar. Statsrådets ståndpunkt är att det måste klarläggas vad som avses med denna formulering. Utskottet understryker att utgångspunkten bör vara att den föreslagna rättsakten om öppenhet slår fast en miniminivå för allmänhetens tillgång till handlingar. Den särskilda regleringen bör också vara så snäv som möjligt.

Inskränkningar i tillgången till handlingar (artikel 4)

I kommissionens förslag ingår omfattande och tvetydiga undantag från principen om allmänhetens tillgång till handlingar enligt fördraget. Undantagen är så pass omfattande att de kan anses innebära en återgång till prövningsprincipen. Inte minst institutionernas effektiva funktion är ett tånjbart kriterium som gör det möjligt att sekretessbelägga information praktiskt taget helt utifrån institutionernas egen prövning.

Statsrådets ståndpunkt är befogad, eftersom den understryker behovet av att ange sekretessgrunderna så exakt som möjligt och i vilket fall som helst exaktare än i kommissionens förslag. Utskottet menar att Finland vid den fortsatta behandlingen har skäl att lyfta fram de minimikrav som kan ställas på öppenhetsförordningen utifrån fördraget.

Offentligheten i praktiken (artiklarna 5 och 6)

Enligt förslaget skall alla ansökningar om tillgång till en handling inges skriftligen och vara tillräckligt utförliga för att institutionen skall kunna identifiera handlingen. Utskottet finner förfarandet onödigt stelbent. Det bör räcka åtminstone med muntlig begäran eller begäran med e-post. I stället för att sökanden själv skall precisera sin begäran bör institutionen lämpligen hjälpa sökanden att identifiera den information och handling som efterfrågas.

Den föreslagna tidsfristen för beslut om att få en handling utlämnad är oskäligt lång. Medborgarna och massmedierna har rätt att förvänta sig att institutionerna fungerar effektivt. Vid den fortsatta behandlingen bör Finland yrka på att tidsfristerna i artiklarna 5 och 6 förkortas avsevärt.

Kostnader som sökanden skall stå för (artikel 7)

Utskottet anser att det är skäl att slå fast i förordningen vilket slag av kostnader för tillgången till handlingarna som sökanden kan åläggas. Kostnadsnivån bör lämpligen fastställas enligt lika principer i alla institutioner. Enligt utskottets uppfattning kan en skälig ersättning högst i mot-

svarighet till de verkliga kostnaderna i princip komma i fråga.

Användning i kommersiellt syfte (artikel 8)

Enligt statsrådets ståndpunkt kan möjligheten att begränsa rätten för en sökande att utnyttja en efterfrågad handling i kommersiellt syfte anses godtagbar, men bestämmelsen om detta bör preciseras. Utskottet menar att Finland bör inta en mera kritisk hållning till artikel 8 i den föreslagna förordningen. Det är skäl att överväga om det över huvud taget är motiverat att ta in en sådan begränsning i förordningen, anser utskottet. Ur massmediernas synvinkel blir det också nödvändigt att bedöma om det uppstår en skyldighet för dem att begära lov att få publicera handlingar och om artikeln kan förstås så att den innehåller ett inbyggt hinder för utövande av yttrandefriheten.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet inte tillstyrker kommissionens förslag utan ändringar,

att förordningen bör uppfylla kraven på ett välutvecklat offentlighetssystem,

att rätten till tillgång till handlingar varken i Finland eller i någon av Europeiska unionens institutioner får inskränkas i förordningen på grund av lojalitetsprincipen eller av någon annan orsak,

att kommissionens förslag innehåller omfattande och mångtydiga undantag från rätten till tillgång till handlingar enligt fördraget och att sekretessgrunderna därför måste preciseras i avgörande grad vid den fortsatta behandlingen,

att bland de handlingar som är avsedda för internt bruk åtminstone förarbeten och yttranden från olika utskott som inverkar på beslutsprocessen bör omfattas av förordningen om öppenhet,

att regleringen i förordningen om öppenhet även i övrigt bör vara så klar och exakt som möjligt,

att utskottet understryker det faktum att rättsakten om öppenhet fastställer en miniminivå för tillgången till handlingar,

att procedurerna för att få en handling utlämnad måste förenklas och underlättas med tanke på den som begär informationen,

att den ersättning som tas ut av sökanden för utlämnad information bör vara högst lika stor som de direkta skäliga kostnaderna för utlämnandet och

att utskottet med ovan anförda kompletteringar omfattar ståndpunkterna i statsrådets skrivelse.

Helsingfors den 12 april 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /fkf
Hannes Manninen /cent
Heli Paasio /sd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /saml
ers. Pekka Nousiainen /cent.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Ossi Lantto.

