



Grönbok om allmänhetens tillgång till EU-dokument

Justitiedepartementet

2007-07-03

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 185

Grönbok om allmänhetens tillgång till de Europeiska gemenskapernas institutionernas handlingar. En översyn

Sammanfattning

Kommissionen beslutade den 9 november 2005 att inleda ett europeiskt öppenhetsinitiativ som bl.a. skulle innehålla en översyn av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (öppenhetsförordningen).

Översynen har nu inletts genom att kommissionen den 18 april 2007 lagt fram en grönbok om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. I grönboken utvärderas den nu gällande regleringen och tillämpningen av denna. Kommissionens slutsats är att öppenhetsförordningen i stort har fungerat väl. Härutöver innehåller grönboken förslag dels avseende möjliga förbättringar av förordningen, dels avseende praktiska åtgärder för att förbättra möjligheterna att få tillgång till institutionernas handlingar. Dessutom ställs ett antal frågor om den gällande ordningen och om behovet av eventuella förbättringar.

Syftet med översynen är att förbättra allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar. Kommissionen välkomnar allmänheten m.fl. att lämna synpunkter och svara på frågorna i grönboken senast den 15 juli 2007.

Öppenhet och handlingsoffentlighet inom unionen är viktiga frågor för Sverige. Regeringen kommer därför vid utformningen av svaren att förorda att öppenhetsförordningen ändras i så öppenhetsvänlig riktning som möjligt.

1.1 Innehåll

Kommissionen beslutade den 9 november 2005 att inleda ett europeiskt öppenhetsinitiativ. Syftet med initiativet var att fastställa områden där det krävs förbättringar och uppmuntra till debatt om dessa frågor. Ämnen som berördes var bl.a. behovet av reglering av lobbyverksamheten och frågan om obligatorisk redovisning av mottagarna av EU-stöd. I initiativet ingick även en översyn av öppenhetsförordningen som en del i satsningen för att skapa större öppenhet inom EU. Översynen har nu inletts genom att kommissionen den 18 april 2007 lagt fram en grönbok om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Grönboken består av två delar. I den första delen görs bl.a. en analys av hur förordningen har tillämpats och en sammanfattning av förstainstansrättens och EG-domstolens praxis. I den andra delen presenterar kommissionen ett antal alternativa ändringar i öppenhetsförordningen som enligt dess uppfattning skulle förbättra reglerna om tillgång till handlingar. Kommissionen presenterar även ett antal praktiska åtgärder i syfte att förbättra öppenheten.

Kommissionen konstaterar i den första delen att reglerna om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen menar dock att det finns utrymme för en tydligare reglering. Mot bakgrund av hur förordningen har tillämpats, den rättspraxis som har utvecklats samt den senaste utvecklingen i fråga om öppenhet, bedömer kommissionen att förändringar bör övervägas i fråga om

- att förbättra tillgången till register och direkt tillgång till handlingar,
- att ge bättre information till allmänheten om de europeiska institutionernas verksamhet,
- att klargöra den rättsliga ramen, samt
- att finna den rätta balansen mellan allmänhetens rätt till information och skyddet av offentliga och privata intressen.

I grönbokens andra del ställer kommissionen ett antal frågor för att undersöka hur myndigheter, organisationer, företag och enskilda ser på öppenheten inom EU. Svaren skall vara kommissionen till handa senast den 15 juli 2007. Frågorna tar sikte på områden där det enligt kommissionen kan finnas utrymme för förbättringar. Kommissionens avsikt är att på grundval av svaren föreslå konkreta ändringar i öppenhetsförordningen. Frågorna presenteras i grönboken under ett antal rubriker enligt följande.

För att göra lagstiftningsprocessen mer tillgänglig för medborgarna diskuterar kommissionen om det är möjligt att införa en tydligare definition i öppenhetsförordningen av vilka typer av handlingar som utgör en del av lagstiftningsprocessen och som därmed i princip bör vara tillgängliga för allmänheten i sin helhet. Kommissionen anför vidare att det skulle kunna vara möjligt för institutionerna att utforma en policy för att göra handlingar mer lättillgängliga för allmänheten. En sådan policy skulle dock kräva mer resurser.

De två första frågorna tar sikte på den information som ges genom institutionernas register och webbsidor samt behovet av att främja spridning av information.

1.1.2 Föra in reglerna om tillgång till miljöinformation i det allmänna systemet för tillgång till handlingar

Den 6 september 2006 antog Europaparlamentet och rådet förordningen 1367/2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (Århusförordningen). Århusförordningen, som träder i kraft den 28 juni 2007, innebär att samtliga institutioner och organ skall tillämpa Århuskonventionens regler. I konventionen regleras allmänhetens rätt att få del av fakta om miljön och att påverka myndighetsbeslut som har inverkan på miljön. Konventionen innehåller bl.a. bestämmelser som innebär en mer omfattande skyldighet att lämna ut handlingar som innehåller miljöinformation än vad som gäller enligt öppenhetsförordningen. Mot bakgrund av detta diskuteras det eventuella behovet av en harmonisering av öppenhetsförordningen med reglerna om tillgång till miljöinformation.

I den tredje frågan vill kommissionen ha svar på om det skulle bidra till ökad tydlighet för medborgarna om öppenhetsförordningen ändras så att den överensstämmer med bestämmelserna i Århusförordningen.

1.1.3 Avvägning av motstående intressen*Allmänhetens tillgång till handlingar och skyddet av personuppgifter*

Kommissionen tar upp frågan om avvägning mellan allmänhetens intresse av tillgång till handlingar och skyddet av personuppgifter och anför att det är lämpligt att invänta utfallet av pågående mål i förstainstansrätten innan det kan bli aktuellt att ändra reglerna i öppenhetsförordningen. Kommissionen diskuterar dock möjligheten att inom ramen för nu gällande regler definiera vissa kriterier för utlämnande av personuppgifter. Enligt dessa kriterier skulle personuppgifter kunna lämnas ut om det finns ett allmänintresse av utlämnande; detta kan vara fallet då politiskt tillsatta personer företräder det allmänna och informationen som lämnas ut endast kan relateras till de

uppgifter som ingår i tjänsten, såvida det inte finns särskilda skäl att skydda identiteten (t.ex. utredare). Personuppgifter skulle också kunna lämnas ut om det är uppenbart att utlämnandet inte påverkar personens privatliv eller integritet.

Den fjärde frågan behandlar balansen mellan kravet på öppenhet och skyddet av personuppgifter.

Allmänhetens tillgång till handlingar och kommersiella eller ekonomiska intressen

Enligt kommissionen innehåller EG-fördraget en avvägning mellan principen om öppenhet i artikel 255 och skyldigheten i artikel 287 att inte lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikt, särskilt i fråga om information om företag, deras affärsförbindelser eller kostnadsförhållanden.

Fråga fem behandlar balansen mellan kravet på öppenhet och skyddet för affärshemligheter.

Allmänhetens tillgång till handlingar och god förvaltning

Kommissionen framhåller att handläggningen av framställningar om att få ut handlingar kan vara betungande och menar att institutionerna måste väga intresset av utlämnande mot arbetsbördan. Enligt kommissionen är det nödvändigt med vissa förändringar för att kunna förena öppenhet med god förvaltning.

Kommissionen anför att det skulle kunna införas en möjlighet för institutionerna att be sökanden att antingen begränsa sin begäran eller acceptera en realistisk tidsram för handläggningen. En begäran som ”tydligt avser att blockera en tjänst i dess normala förfarande” skulle kunna betraktas som olämplig och avslås på denna grund.

Fråga sex behandlar handläggningen av orimliga eller olämpliga ansökningar.

Kommissionen behandlar vidare bl.a. handlingsbegreppet och tar i fråga sju upp frågan om viss information som enkelt, med användande av de sökverktyg som finns, kan hämtas från en databas bör betraktas som en handling enligt öppenhetsförordningen. Enligt kommissionen bör även förhållandet mellan definitionen av ”handlingar som finns hos institutionerna” och institutionens bestämmelser om registrering förtydligas. Vidare ifrågasätts om det bör införas regler som innebär att sekretessundantagen i förordningen, för vissa kategorier av handlingar, endast skall vara tillämpliga före en viss tidpunkt eller händelse. Fråga åtta tar mot denna bakgrund upp frågan om förordningen bör ange före och efter vilka händelser som ett sekretessundantag skall eller inte skall tillämpas.

Grönboken ger slutligen utrymme för egna kommentarer och synpunkter angående reglerna om tillgång till institutionernas handlingar.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Grönboken behandlar endast frågor som rör tillgången till handlingar som innehas av institutionerna. Gällande svenska regler berörs inte. Innehållet i grönboken har alltså inte någon påverkan på den svenska offentlighetsprincipen och de grundlagsfästa reglerna om handlingsoffentlighet.

1.3 Budgetära konsekvenser

Det går för närvarande inte att förutse några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen vill ha ett öppet, demokratiskt och dynamiskt EU. Regeringen verkar för att EU skall bli bättre på att ge medborgarna insyn i samarbetet och i gemenskapens institutioner. Öppenhet och handlingsoffentlighet inom unionen är viktiga frågor för Sverige. Regeringen kommer därför vid utformningen av svaren att förorda att öppenhetsförordningen ändras i så öppenhetsvänlig riktning som möjligt. Revideringen av förordningen får inte leda till förändringar som kan uppfattas som ett steg tillbaka för öppenheten.

Det är viktigt att samtliga regler som rör allmänhetens tillgång till handlingar finns i öppenhetsförordningen. I konsekvens med detta bör förordningen harmoniseras med Århusförordningen. Av samma skäl bör det förtydligas att öppenhetsförordningen har företräde framför dels regler om tillgång till handlingar i andra rättsakter, dels regler om personuppgiftsbehandling. Regeringen ser positivt på att förordningens definition av "handling" även skall omfatta uppgifter i databaser, vilket överrensstämmer med våra nationella regler (jfr 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen). Registrering av handlingar är en nyckelfråga för att öppenhetsförordningen skall kunna fungera på ett fullgott sätt. Frågan om hur reglerna om registrering kan påverka förvaringsbegreppet kommer att följas noga. Att en begäran avser ett stort antal handlingar får inte åberopas som skäl för ett avslagsbeslut. Någon rätt att avslå "olämpliga" ansökningar utan sedvanlig prövning kan inte heller godtas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2006/07:FPM98

Ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har inte sänts ut på remiss.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

En konsultationsperiod kommer att pågå till den 15 juli 2007 med möjlighet för allmänheten och andra att lämna synpunkter på innehållet i grönboken. Kommissionen kommer därefter att sammanställa de lämnade synpunkterna i en rapport som beräknas vara färdigställd under september 2007. Kommissionen har beräknat att ett förslag till ändringar i förordningen kan komma att lämnas under oktober 2007.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

I artikel 255 slås fast 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. Bestämmelsen hänvisar till beslutsförfarandet i artikel 251. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet har medbeslutanderätt.

3.3 Fackuttryck/termer

-