EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för konstitutionella frågor

2008/0090(COD)

26.1.2009

YTTRANDE

från utskottet för konstitutionella frågor

till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (omarbetning)
(KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Föredragande (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Förfarande med associerade utskott – artikel 47 i arbetsordningen

PA_Legam

KORTFATTAD MOTIVERING

Insyn och öppenhet är en av Europeiska unionens grundläggande principer. Detta slås tydligt fast i artikel 255 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget):

> *”Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.”*

Till detta fogar Lissabonfördraget följande:

> *”Besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.”* (artikel 10.3 i EU-fördraget)

Och vidare:

> *”För att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta ska unionens institutioner, organ och byråer utföra sitt arbete så öppet som möjligt.”* (artikel 15.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt)

Den i dag gällande förordningen (EG) nr 1049/2001 utgjorde ett viktigt steg mot större insyn och öppenhet. Under de sex år som har gått sedan den trädde i kraft har den bidragit till att främja en administrativ kultur med större insyn och öppenhet inom de europeiska institutionerna.

EG-domstolens avgöranden på grundval av förordning (EG) nr 1049/2001 har spelat en viktig roll i denna utveckling. Det sista av dessa var det mycket viktiga avgörande som domstolen meddelande i det så kallade Turcomålet (T-84/03, Turco mot Europeiska unionens råd). Domstolen beslöt att rådet även skulle ge tillgång till utlåtandet från sin rättstjänst när dessa utlåtanden gäller en rättsakt. Domstolen anser at principen om insyn och öppenhet i beslutsförfaranden utgör ett ”övervägande allmänintresse” och därmed skälig grund till att juridisk rådgivning ska lämnas ut. I sina slutsatser slår domstolen fast att ”öppenhet … bidrar till att öka institutionernas legitimitet i de europeiska medborgarnas ögon och till att öka deras förtroende”.

Kommissionens förslag

Kommissionen lade fram sitt förslag till ändring av förordning (EG) nr 1049/2001 den 30 april 2008. Parlamentet begärde en översyn av förordningen i sin resolution av den 4 april 2006. I sin motivering till förslaget ger kommissionen sken av att den har gjort de ändringar som parlamentet har bett om.

Så är tyvärr inte fallet. Medan parlamentet efterlyste mer öppenhet innebär flera av de ändringar som kommissionen föreslår tvärtom en sänkning av ambitionsnivån i detta hänseende.

Den allvarligaste av dessa är den ändring som kommissionen vill göra i artikel 3 och som innebär att definitionen av termen handling begränsas på ett avgörande sätt. Om denna ändring införs skulle allmänheten i framtiden endast ha tillgång till en del av de handlingar som de har tillgång till i dag. Föredraganden anser att den gällande definitionen bör förbli oförändrad eftersom den innefattar alla relevanta handlingar, inte bara registrerade sådana.

En annan ändring som oroar föredraganden gäller medlemsstaternas rätt enligt artikel 5 att inte lämna ut handlingar. Med den formulering som kommissionen föreslår skulle medlemsstaterna ges obegränsat rätt att åberopa sin egen lagstiftning. Institutionerna skulle endast kunna beakta skäl som grundas i förordningen. En sådan rättighet skulle luckra upp öppenhetsprincipen och låta medlemsstaterna agera efter eget gottfinnande. Återigen bör det räcka med de undantag som anges i artikel 4 i förordningen. Om inte bör eventuella ändringar göras i artikel 4 och inte genom att ge medlemsstaterna obegränsade rättigheter på detta område.

Kommissionen har helt åsidosatt de förslag som parlamentet lade fram i sin resolution av den 4 april 2006 om parlamentets möjlighet att utöva sin insynsrätt. Parlamentet måste ha tillgång till känsliga dokument för att kunna utföra sina uppgifter. Institutionerna kan enas sinsemellan om arrangemangen för hur dessa handlingar ska hanteras.

Oaktat dessa invändningar har dock parlamentet anledning att välkomna vissa av kommissionens ändringar. Det gäller i första hand de ändringar som avser utvidgningen av rätten till tillgång (således att den omfattar alla fysiska och juridiska personer och inte bara EU-medborgare, som fallet är med den gällande förordningen), de miljöbestämmelser som stammar från Århuskonventionen samt förbättrad tillgång till lagstiftningshandlingar.

Dessvärre uppvägs dessa positiva ändringsförslag av andra som parlamentet ser som skadliga. I betraktande av dessa negativa ändringsförslag anser föredraganden att det vore att föredra att behålla den nuvarande förordningen än att anta ändringar som innebär att den luckras upp.

ÄNDRINGSFÖRSLAG

Utskottet för konstitutionella frågor uppmanar utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att som ansvarigt utskott infoga följande ändringsförslag i sitt betänkande:

Ändringsförslag 1

Förslag till förordning
Skäl 18a (nytt)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	(18a) Institutionerna bör se till att utvecklingen av informationsteknik

medför att rätten till tillgång blir lättare att utöva och att den inte leder till att den information som är tillgänglig för allmänheten minskar.

Motivering

Utvecklingen av informationsteknik kan påverka allmänhetens tillgång till information i såväl positiv som negativ riktning. Institutionerna bör sträva att främja de positiva effekterna och minimera de negativa. Bestämmelser om tillgång till uppgifter i elektroniska databaser införs genom ändring av definitionen av ”handling” i artikel 3, och en allmän skyldighet att säkra god tillgång till information införs genom förslaget till ändring av artikel 15. Syftet med dessa ändringar är också att beakta rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Ändringsförslag 2

Förslag till förordning
Artikel 3 – led a

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
a) handling: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som ***upprättats av en institution och formellt överlämnats till en eller flera mottagare eller på annat sätt diarieförts eller mottagits av en institution***; ***elektroniskt lagrade uppgifter,*** system för behandling och återvinning av uppgifter är att betrakta som handlingar om informationen kan skrivas ut eller kopieras elektroniskt med ***de*** verktyg som finns ***tillgängliga*** för att hantera systemet.	a) handling: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som ***har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som ingår i institutionens ansvarsområde; information som finns att hämta i elektroniska*** system för ***lagring,*** behandling och återvinning av uppgifter ***(inbegripet externa system som används som led i institutionens verksamhet)*** är att betrakta som ***en eller flera*** handlingar om informationen kan skrivas ut eller kopieras elektroniskt ***en eller flera gånger*** med ***vilket som helst*** verktyg som finns ***tillgängligt*** för att hantera systemet.

Motivering

Ändringsförslaget återställer den gällande, grundläggande definitionen av ”handling” eftersom kommissionens förslag ger utrymme för godtyckliga inskränkningar av rätten till tillgång. Tillägget i ordalydelsen ändrar bestämmelsen till att ge tillgång till information som lagras i elektroniska databaser i syfte att uppfylla den målsättning som anges i det nya skäl 18.

Ändringsförslag 3

Förslag till förordning
Artikel 4 – punkt 2– led c

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
c) juridisk rådgivning och rättsliga förfaranden, skiljedoms- och tvistlösningsförfaranden,	c) juridisk rådgivning och rättsliga förfaranden, skiljedoms- och tvistlösningsförfaranden, ***utom då det gäller juridisk rådgivning i samband med beredningen av en rättsakt eller en icke-lagstiftningsakt med allmän räckvidd***,

Motivering

I sin dom i Turcomålet slog EG-domstolen fast att allmän tillgång till juridisk rådgivning som givits i samband med beredning av lagstiftning ökar öppenheten och insynen i lagstiftningsprocessen och förstärker de europeiska medborgarnas demokratiska rättigheter.

Ändringsförslag 4

Förslag till förordning
Artikel 4 – punkt 5

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
5. ***Namn, titel och befattning avseende politiskt tillsatta personer, tjänstemän och företrädare för intresseorganisationer som agerar å tjänstens vägnar*** ska lämnas ut***,*** om ***inte detta med tanke på de särskilda omständigheterna skulle påverka de*** berörda ***personerna negativt. Övriga personuppgifter ska lämnas ut om det är förenligt med villkoren för laglig behandling av personuppgifter enligt EG-rättens bestämmelser om skydd för enskilda i samband med behandling av personuppgifter***.	5. ***Personuppgifter*** ska ***inte*** lämnas ut om ***ett sådant utlämnande skulle skada den*** berörda ***personens rätt till privatliv och integritet***. ***Sådan skada uppkommer inte***
	– om uppgifterna enbart rör den berörda personens yrkesverksamhet såvida det inte, på grund av särskilda omständigheter, finns skäl att anta att

utlämnandet skulle få negativa följder för den personen,

– om uppgifterna enbart rör en offentlig person såvida det inte, på grund av särskilda omständigheter, finns skäl att anta att utlämnandet skulle få negativa följder för den personen eller dennes närstående,

– om uppgifterna redan har offentliggjorts med den berörda personens samtycke.

Personuppgifter ska dock lämnas ut om ett övervägande allmänintresse kräver att de utlämnas. I sådana fall ska institutionen eller organet åläggas att ange allmänintresset, och uppge varför allmänintresset väger tyngre än den berörda personens intressen i det enskilda fallet.

Om en institution eller ett organ vägrar att lämna ut en handling på grundval av punkt 1 ska den överväga om handlingen delvis kan lämnas ut.

Motivering

I sitt förslag beaktar kommissionen varken behovet av att göra en riktig avvägning mellan de olika grundläggande rättigheter som står på spel eller förstainstansrättens dom i målet om Bavarian Lager.

Ändringsförslag 5

Förslag till förordning
Artikel 4 – punkt 7

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
7. De undantag som anges i denna artikel ska enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande skyddet av personuppgifter eller affärsintressen och för känsliga handlingar får undantagen om	7. De undantag som anges i denna artikel ska ***inte tillämpas på handlingar som överlämnats i samband med beredningen av en rättsakt eller av en icke-lagstiftningsakt med allmän räckvidd. Undantagen*** ska enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll.

det är nödvändigt fortsätta att gälla även efter denna period.	Undantagen får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande skyddet av personuppgifter eller affärsintressen och för känsliga handlingar får undantagen om det är nödvändigt fortsätta att gälla även efter denna period.

Motivering

I sin dom i Turcomålet slog EG-domstolen fast att allmän tillgång till juridisk rådgivning som givits i samband med beredning av lagstiftning ökar öppenheten och insynen i lagstiftningsprocessen och förstärker de europeiska medborgarnas demokratiska rättigheter.

Ändringsförslag 6

Förslag till förordning
Artikel 5 – punkt 2

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
2. Samråd ska hållas med den berörda medlemsstaten om ansökan avser sådana handlingar från en medlemsstat som inte överlämnats i samband med beredningen av en rättsakt eller av *icke-lagstiftningsakter* med allmän räckvidd. Den institution som har handlingen i sin besittning ska lämna ut den, om inte den berörda medlemsstaten motsätter sig detta med stöd i undantagen i artikel 4 ***eller särskilda nationella bestämmelser som hindrar utlämning***. Institutionen ska bedöma rimligheten i de skäl som medlemsstaten anger ***om dessa grundar sig på undantagen i den här förordningen***.	2. Samråd ska hållas med den berörda medlemsstaten om ansökan avser sådana handlingar från en medlemsstat som inte överlämnats i samband med beredningen av en rättsakt eller av *en icke-lagstiftningsakt* med allmän räckvidd. Den institution som har handlingen i sin besittning ska lämna ut den, om inte den berörda medlemsstaten motsätter sig detta med stöd i undantagen i artikel 4. Institutionen ska bedöma rimligheten i de skäl som medlemsstaten anger.

Motivering

Medlemsstaterna bör inte ha en obegränsad rätt att åberopa sin egen lagstiftning. För att hindra tillgång bör det räcka med de undantag som anges i artikel 4.

Ändringsförslag 7

Förslag till förordning
Artikel 8 – punkt 1

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
1. En bekräftande ansökan ska behandlas skyndsamt. Institutionen ska inom ***30 arbetsdagar*** efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås ska institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns.	1. En bekräftande ansökan ska behandlas skyndsamt. Institutionen ska inom ***15 arbetsdagar*** efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås ska institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns.

Motivering

Att som kommissionen föreslår förlänga tidsfristen till 30 dagar är att ta ett steg i fel riktning. Vid jämförelse med alla de nationella lagar om tillgång som förekommer inom EU skulle de 30 arbetsdagar (!) som kommissionen föreslår utgöra ett negativt exempel.

Ändringsförslag 8

Förslag till förordning
Artikel 9 – punkt 7

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
7. Kommissionen och rådet ska ***informera*** Europaparlamentet ***om*** känsliga handlingar i enlighet med en ordning om vilken institutionerna ska komma överens.	7. Kommissionen och rådet ska ***säkerställa att*** Europaparlamentet ***utövar lämplig övervakning av*** känsliga handlingar i enlighet med en ordning om vilken institutionerna ska komma överens ***och som ska offentliggöras***.

Motivering

Parlamentet måste ha tillgång till känsliga handlingar om det ska kunna genomföra den demokratiska granskning som ingår i dess uppdrag.

Ändringsförslag 9

Förslag till förordning
Artikel 12 – punkt -1 (ny)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	-1. Institutionerna ska i största möjliga utsträckning ge allmänheten direkt tillgång till handlingar i elektronisk form eller via ett register, i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser.

Motivering

Man bör inte sänka den grad av tillgång som i dag gäller i fråga om handlingar som inte är rättsakter.

Ändringsförslag 10

Förslag till förordning
Artikel 12 – punkt 1

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
1. Handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta EU-rättsakter eller icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd ska göras direkt tillgängliga för allmänheten, om inte annat följer av ***artiklarna 4 och 9***.	1. ***Särskilt*** handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta EU-rättsakter eller icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd ska göras direkt tillgängliga för allmänheten, om inte annat följer av ***artikel 4***.

Motivering

En logisk följd av föregående ändringsförslag.

Ändringsförslag 11

Förslag till förordning
Artikel 12 – punkt 4

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
4. ***Varje institution ska i sin arbetsordning fastställa vilka dokumentkategorier som***	4. ***Institutionerna ska inrätta ett gemensamt gränssnitt för register över deras handlingar, och ska särskilt se till***

är direkt tillgängliga för allmänheten.	***att inrätta en samlad punkt för direkt tillgång till handlingar som har utarbetats eller mottagits i samband med beredningen av en rättsakt eller av en icke-lagstiftningsakt med allmän räckvidd***.

Motivering

Det bör finnas en samlad punkt för allmänhetens direkta tillgång till handlingar.

Ändringsförslag 12

Förslag till förordning
Artikel 15 – punkt 1

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
1. Institutionerna ska utveckla goda förvaltningsrutiner för att underlätta utövandet av den rätt till tillgång till handlingar som garanteras genom denna förordning.	1. Institutionerna ska utveckla goda förvaltningsrutiner för att underlätta utövandet av den rätt till tillgång till handlingar som garanteras genom denna förordning. ***Institutionerna ska organisera och lagra de uppgifter de förfogar över på ett sådant sätt att allmänheten kan ges tillgång till dem utan att detta kräver ytterligare åtgärder.***

Motivering

Förslaget till ändring av artikel 15.1 utgår från rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och motsvarar den lagstiftningen som gäller exempelvis i Finland. Det innebär dessutom ett steg i riktning mot en verklig EU-lag om informationsfrihet och främjar samtidigt den målsättning som anges i nya skäl 18 om att utvecklingen av informationsteknik bör medföra att rätten till tillgång blir lättare att utöva och att den information som är tillgänglig för allmänheten inte minskar.

ÄRENDETS GÅNG

Titel	Allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar
Referensnummer	KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Ansvarigt utskott	LIBE
Yttrande Tillkännagivande i kammaren	AFCO 22.5.2008
Associerat/associerade utskott - tillkännagivande i kammaren	20.11.2008
Föredragande av yttrande Utnämning	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Behandling i utskott	10.9.2008 4.11.2008
Antagande	22.1.2009
Slutomröstning: resultat	+: 20 –: 0 0: 1
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani