EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för rättsliga frågor

2008/0090(COD)

30.1.2009

YTTRANDE

från utskottet för rättsliga 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: Monica Frassoni

PA_Legam

KORTFATTAD MOTIVERING

Enligt artikel 1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen ska gemenskapens institutioner och organ fatta sina beslut så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Insyn och medborgarnas rätt till information anses allmänt vara det kostnadseffektivaste sättet att bekämpa och förebygga korruption. För att medborgarna ska kunna delta effektivt i den politiska processen och utkräva ansvar av myndigheterna bör medborgarna därför ha största möjliga tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar.

Europaparlamentet har gång på gång, bland annat i Cashamns resolution, betonat hur viktig denna grundläggande demokratiska princip är. Vid samrådet om översynen av förordningen uttryckte det civila samhället ett omfattande stöd för Europaparlamentets begäran om att införa en verklig rättsakt om informationsfrihet som ska gälla inom Europeiska unionens institutionella ramar, i överensstämmelse med den rätt till god förvaltning som fastställs i artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Föredraganden beklagar att de övriga institutionerna inte är lika engagerade i detta hänseende. De ändringar som kommissionen har föreslagit av förordningen är verkligen en besvikelse eftersom de i många fall innebär ett steg tillbaka i det som kallas ”en satsning för att skapa större öppenhet”. Dessutom anser föredraganden att kommissionens val att använda omarbetningsförfarandet för översynen av förordningen är olämpligt och strider mot målen med det interinstitutionella avtalet (IIA) om omarbetningsförfarandet. Omarbetningsförfarandet bör inte användas vid en komplicerad översyn där ändringarna delvis påverkar andra bestämmelser i texten. Detta innebär i praktiken att parlamentet flitigt måste använda det undantag som föreskrivs i det interinstitutionella avtalet.

Föredraganden har i ett flertal fall återinfört förordningens nuvarande bestämmelser, eftersom de innebär en klart bättre tillgång och insyn.

Föredraganden har också påpekat att förhållandet mellan å ena sidan tillgång till handlingar och å andra sidan dataskydd är en av de mest kontroversiella frågorna rörande tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001. Europeiska ombudsmannen, Europeiska datatillsynsmannen och förstainstansrätten (i Bavarian Lager-målet) är överens om att dataskydd inte får användas som ursäkt för att förhindra tillgång till information när sådan tillgång inte riskerar att skada enskilda personers rätt till privatliv och personlig integritet, och föredraganden har påmint kommissionen om denna breda uppfattning.

Ett inspirerande exempel är den informationsfrihet som tillämpas i Mexiko, och med tanke på att det kan vara en orimlig åtgärd för medborgarna att vända sig till gemenskapsdomstolarna då de vägras tillgång till en handling, föreslår föredraganden att Europeiska ombudsmannen ska få befogenhet att fatta beslut om begäranden om tillgång till handlingar, och att sådana beslut ska ha direkt verkan för de berörda myndigheterna. Samtidigt bör de sökande behålla rätten att väcka talan inför förstainstansrätten om handlingar inte lämnas ut.

ÄNDRINGSFÖRSLAG

Utskottet för rättsliga frågor uppmanar utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att som ansvarigt utskott infoga följande ändringsförslag, samt bifogade rekommendationer från Europaparlamentets, rådets och kommissionens juridiska avdelningars rådgivande grupp, i sitt betänkande:

Ändringsförslag 1

Förslag till förordning
Skäl 1

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
(1) Ett antal väsentliga ändringar bör göras av förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Av tydlighetsskäl bör förordningen ändras genom en omarbetning.	(1) Ett antal väsentliga ändringar bör göras av förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Av tydlighetsskäl bör förordningen ändras genom en omarbetning***, vilket är en lagstiftningsmetod som bör användas i enlighet med det interinstitutionella avtalet av den 28 november 2001 om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken för rättsakter***[1].
	[1] ***EGT C 77, 28.3.2002, s. 1.***

Motivering

Föredraganden anser att kommissionens val att använda omarbetningsförfarandet i samband med översynen av denna förordning är olämpligt och strider mot målen med det interinstitutionella avtalet om omarbetningsförfarandet, som föreskriver att förfarandet ska användas i helt andra fall. Omarbetningsförfarandet bör inte användas vid en komplicerad översyn där ändringarna delvis påverkar andra bestämmelser i texten. Detta innebär i praktiken att parlamentet flitigt måste använda det undantag som föreskrivs i det interinstitutionella avtalet.

Ändringsförslag 2

Förslag till förordning
Skäl 3

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
(3) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.	(3) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. ***Alla framsteg som gör myndigheterna öppnare gentemot allmänheten kommer sannolikt också att leda till framsteg i insatserna mot korruption.***

Motivering

Insyn och medborgarnas rätt till information anses allmänt som det kostnadseffektivaste sättet att bekämpa och förebygga korruption.

Ändringsförslag 3

Förslag till förordning
Skäl 5a (nytt)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	(5a) Vid samrådet uttryckte det civila samhället ett omfattande stöd för Europaparlamentets begäran om att, i överensstämmelse med den rätt till god förvaltning som fastställs i artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, införa en verklig rättsakt om informationsfrihet som ska gälla inom Europeiska unionens institutionella ramar.

Motivering

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens' right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Ändringsförslag 4

Förslag till förordning
Skäl 10

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
(10) I fråga om utlämnande av personuppgifter bör ett tydligt samband upprättas mellan den här förordningen och förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter.	(10) I fråga om utlämnande av personuppgifter bör ett tydligt samband upprättas mellan den här förordningen och förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter. ***Efter att förordning (EG) nr 1049/2001 antogs har EG-domstolens rättspraxis samt beslut och yttranden som antagits av Europeiska ombudsmannen och Europeiska datatillsynsmannen klargjort förhållandet mellan den förordningen och förordning (EG) nr 45/2001, nämligen att det är förordningen om tillgång till handlingar som ska tillämpas för begäranden om handlingar som innehåller personuppgifter och att eventuella undantag från reglerna om tillgång till handlingar och information i syfte att skydda personuppgifter måste grundas på behovet att skydda en enskild persons privatliv och integritet.***

Motivering

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issue relating to the application of Regulation 1049/2001. The

cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Ändringsförslag 5

Förslag till förordning
Skäl 11

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
(11) Tydliga regler bör antas om utlämnande av handlingar som härrör från medlemsstaterna, handlingar från *tredje man* som utgör underlag för rättsliga förfaranden och handlingar som institutionerna erhållit i kraft av sin rätt att göra utredningar enligt EG-rätten.	(11) Tydliga regler bör antas om utlämnande av handlingar som härrör från medlemsstaterna, handlingar från *tredje part* som utgör underlag för rättsliga förfaranden och handlingar som institutionerna erhållit i kraft av sin rätt att göra utredningar enligt EG-rätten. ***EG-domstolen har klargjort att skyldigheten att rådgöra med medlemsstaterna i fråga om begäranden om tillgång till handlingar som härrör från dem inte ger medlemsstaterna någon vetorätt rörande sådan tillgång och inte heller rätt att åberopa nationella lagar eller bestämmelser. Dessutom har domstolen klargjort att en institution som erhållit en begäran kan vägra att lämna ut en handling endast på grundval av de undantag som tas upp i förordning (EG) nr 1049/2001. Det behövs emellertid fortfarande ett klargörande om vilken status handlingar från tredje part ska ha, för att se till att i synnerhet information som berör lagstiftningsförfaranden inte sprids i större utsträckning till berörda tredje parter, inklusive myndigheter i tredjeländer, än till unionsmedborgare som kommer att omfattas av lagstiftningen.***

Motivering

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation,

Ändringsförslag 6

Förslag till förordning
Artikel 2 – punkt 1

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
1. Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.	1. Varje fysisk eller juridisk person ***och varje sammanslutning av juridiska eller fysiska personer*** ska ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

Motivering

Med sammanslutningar avses bland annat medborgargrupper.

Ändringsförslag 7

Förslag till förordning
Artikel 3 – led b

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
b) tredje part: varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, ***däribland medlemsstaterna,*** övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredjeländer.	b) tredje part: varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredjeländer.

Motivering

Medlemsstaterna bör inte betraktas som tredje part i sina kontakter med institutionerna eller i sina meddelanden i frågor som rör EU:s verksamhet.

Ändringsförslag 8

Förslag till förordning
Artikel 4 – punkt 1 – led ba (nytt)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	ba) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter,

Motivering

Tillägg av hänvisning till EU-lagstiftningen om personuppgifter, och även här bör punkt 3 tredje stycket i arbetsordningens artikel 80a tillämpas.

Ändringsförslag 9

Förslag till förordning
Artikel 5 – punkt 1

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
1. För handlingar som härrör från tredje part ska institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i artikel 4 ska tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut.	1. För handlingar som härrör från tredje part ska institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i artikel 4 ska tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut. ***Handlingar som lämnas till institutionerna för att påverka det politiska beslutsfattandet bör offentliggöras.***

Motivering

För att garantera insyn i den politiska beslutsprocessen bör handlingar som lämnas av tredje part för att påverka de politiska besluten offentliggöras.

Ändringsförslag 10

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 ***se till att*** Europaparlamentet ***kan utöva tillräcklig kontroll över*** känsliga handlingar i enlighet med en ordning om vilken institutionerna ska komma överens ***och som ska offentliggöras***.

Motivering

Institutionernas överenskommelser rörande känsliga handlingar bör offentliggöras.

Ändringsförslag 11

Förslag till förordning
Artikel 12 – punkt 4

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
4. ***Varje institution ska i sin arbetsordning fastställa vilka dokumentkategorier som är direkt tillgängliga för allmänheten***.	4. ***Institutionerna ska införa ett gemensamt gränssnitt för sina register över handlingar, och ska särskilt se till att inrätta en gemensam plats för direkt tillgång till handlingar som har upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta gemenskapsrättsakter eller icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd***.

Motivering

Artikel 12.4 ändras genom att man införlivar rekommendation 5 från Cashmans resolution, som syftar till att förbättra de nuvarande kraven.

BILAGA

DE JURIDISKA AVDELNINGARNAS
RÅDGIVANDE GRUPP

Bryssel den 6 november 2008

YTTRANDE

TILL **EUROPAPARLAMENTET**
RÅDET
KOMMISSIONEN

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar
KOM(2008)0229 av den 30 april 2008 - 2008/0090(COD)

I enlighet med det interinstitutionella avtalet av den 28 november 2001 om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken för rättsakter, särskilt punkt 9, sammanträdde den rådgivande gruppen, sammansatt av de juridiska avdelningarna vid Europaparlamentet, rådet och kommissionen, den 20 maj och den 4 juni 2008 för att granska ovannämnda förslag från kommissionen.

Vid dessa sammanträden[1] behandlade gruppen förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning som syftar till att omarbeta förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, och konstaterade enhälligt följande.

1) I artikel 7.1 bör hänvisningen till ”*punkt 4 i den här artikeln”* anpassas så att den lyder ”*punkt 3 i den här artikeln*”.

2) I artikel 9.1 bör hänvisningen till ”*artikel 4.1 a”* anpassas så att den lyder ”*artikel 4.1”*.

3) I artikel 12.1 bör tillägget av texten ”*EU-rättsakter eller icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd ska”* ha markerats med den gråskuggning som allmänt används för att markera innehållsmässiga ändringar.

4) I artikel 12.2 bör tillägget av de sista orden ”*i elektronisk form”* ha markerats med den gråskuggning som allmänt används för att markera innehållsmässiga ändringar.

[1] Gruppen förfogade över den engelska, den franska och den tyska språkversionen av förslaget och arbetade utifrån den engelska, som var textens originalversion.

Vid behandlingen var gruppen enig om att förslaget inte innehåller några innehållsmässiga ändringar utöver dem som anges i förslaget eller i detta yttrande. Gruppen konstaterade vidare att i fråga om kodifieringen av de oförändrade bestämmelserna i de tidigare rättsakterna tillsammans med dessa ändringar gäller förslaget endast en kodifiering av de befintliga rättsakterna som inte ändrar deras sakinnehåll.

C. Pennera Juridisk rådgivare	J.-C. Piris Juridisk rådgivare	C.-F. Durand Tf. generaldirektör

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	JURI 22.5.2008
Föredragande av yttrande Utnämning	Monica Frassoni 25.6.2008
Behandling i utskott	15.12.2008
Antagande	20.1.2009
Slutomröstning: resultat	+: 15 –: 2 0: 4
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon