

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2001 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 18 april 2001 justitieministeriets brev av den 10 april 2001 med anledning av Europeiska gemenskapens kommissions förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (förslag till rättsakt om öppenhet) i ärendet U 7/2000 rd till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Pekka Nurmi, justitieministeriet
- europaparlamentariker Heidi Hautala
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtandena GrUU 6/2000 rd och GrUU 31/2000 rd om ärendet.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Kommissionens ursprungliga förslag framlades i början av 2000, varefter ärendet har behandlats under Portugals och Frankrikes ordförandeskap. Under sitt ordförandeskap har Sverige strävat efter att starkt driva på ärendet och har förhandlat därom med Europaparlamentet. Ärendet har ett flertal gånger varit före i Coreper. De svåraste problemen gäller definitionen på handling, vissa sekretessgrunder, tredje parts handlingar och vilken betydelse rättsakten om öppenhet har med avseende på den nationella lagstiftningen om handlingars offentlighet.

Europaparlamentets egentliga lagstiftningsvotering avses äga rum i början av maj. Parlamentets och rådets ståndpunkter har närmast sig varandra.

I justitieministeriets brev finns ett onummerat engelskspråkigt utkast till förordning som distri-

buerats den 4 april 2001 och som behandlats av Coreper den 4 och den 6 april 2001.

Definitionen på en handling i artikel 3 i förslaget är vidlyftig och omfattar allt innehåll oberoende av medium. Definitionen omfattar alla handlingar som anknyter till de i artikel 1 nämnda institutionernas (Europaparlamentet, rådet och kommissionen) funktioner. Enligt artikel 3 avses med tredje part alla andra än de institutioner som avses i artikel 1. Tredje parter är i den meningen övriga institutioner och enheter inom gemenskapen, medlemsstaterna, institutioner i andra gemenskaper och icke-medlemsstater.

Artikel 4 berör sekretessgrunderna. En institution i unionen skall på grundval av artikel 4.1 vägra ge tillgång till handlingar som om de sprids avsevärt kan skada skyddet för det allmänna samhällsintresse som här avses eller privatlivet eller den enskilde, i synnerhet i fråga om

personlig information om en person. I punkt 2 skyddas på samma sätt fysiska och juridiska personers ekonomiska intressen, rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning samt syftet med inspektioner, undersökningar och revisioner. I dessa fall kan ett viktigt allmänintresse dock åsidosätta sekretessintresset. Punkt 3 i artikeln gäller handlingar som hänför sig till anhängiga handlingar och vissa interna dokument.

Enligt den lojalitetsprincip som inskrivits i artikel 5 skall en medlemsstat, som fått begäran om en handling från någon av unionens institutioner, förhandla med institutionen om den anser att det är viktigt att utreda institutionens ståndpunkt för att komma till en lösning som inte äventyrar de mål som eftersträvas med rättsakten om öppenhet.

Regeringens ståndpunkt

Enligt den i justitieministeriets brev ingående faktapromemorian av den 9 april 2001 är det skäl att fastställa Finlands ståndpunkt särskilt i fråga om behandlingen av begäran om känsliga handlingar och tillämpningen av rättsakten på myndigheter i medlemsstaterna.

När det gäller känsliga handlingar konstateras i faktapromemorian att med stöd av artikel 255 i EG-fördraget kan ingen grupp av handlingar som sådan ställas utanför rättsakten om öppenhet. Skyddet för ytterst konfidentiella uppgifter inom utrikes- och säkerhetspolitiken, bland annat handlingar som inkommit från NATO, bör dock säkerställas särskilt. I rättsakten om öppenhet eller i bestämmelser som utfär-

dats med stöd av den bör därför avtalas om specialförfaranden för sådana handlingar. De känsliga handlingar på vilka specialförfarandet tillämpas bör begränsas till ett minimum. Det är fullt acceptabelt att begäran om handlingar som omfattas av specialförfarande endast behandlas av dem som även i övrigt har rätt att ta del av dem. Behandlingsrätten kan inte begränsas till personer som enligt institutionens interna bestämmelser får klassificera handlingar eller häva klassificeringar gällande dem. Referensuppgifterna i handlingarna bör antecknas i registret över handlingar, om de inte avslöjar uppgifter som enligt rättsakten om öppenhet skall omfattas av sekretess. Likaså är det acceptabelt att beslut om registeranteckningar fattas av dem som även i övrigt har rätt att ta del av handlingarna. Känsliga handlingar som härstammar från tredje part utgör ett godtagbart undantag från huvudregeln och dylika handlingar kan överlåtas och uppgifterna i dem antecknas i registret bara med den tredje partens samtycke.

I rättsakten om öppenhet får medlemsstaterna inte åläggas att förhandla med en EU-institution när en EU-handling begärs av en nationell myndighet. Det kan inte heller godkännas att det på grundval av en frivillig förhandling skulle föreligga ett lagfäst tvång att iaktta institutionens ståndpunkt. Medlemsstaten bör ha beslutanderätt såväl när det gäller konsultering som i fråga om att överlåta eller inte överlåta handlingen. Medlemsstaten är bunden av lojalitetsprincipen, vilket kan nämnas i rättsakten.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Kommissionens förslag till rättsakt om öppenhet bygger på artikel 255 i EG-fördraget. Artikeln föreskriver att varje unionsmedborgare liksom även alla fysiska och juridiska personer som är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Grundlagsutskottet har ansett att det med tanke på tillämpningen av offentlighetsprincipen i prakti-

ken är viktigt att denna rättsakt om öppenhet ges (GrUU 6/2000 rd). Artikel 42 i EG-fördraget, som nämns i det andra stycket i den föreslagna rättsaktens ingress, betonar för sin del offentlighetsprincipens betydelse.

Utskottet har ansett det viktigt att inga grupper av handlingar lämnas utanför rättsaktens tillämpningsområde, utan att regleringen täcker alla handlingar som institutionerna innehar, inklusive diskussionsunderlag och yttranden för

internt bruk (GrUU 6/2000 rd) liksom även handlingar som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GrUU 31/2000 rd). Utskottets synpunkter på omfattningen av rättsaktens tillämpningsområde har beaktats i tillräcklig grad vid beredningen av förslaget. Bestämmelserna om handlingars sekretessgrunder har också preciserats ungefär i enlighet med utskottets ställningstaganden.

I artikel 9 i förslaget har intagits specialbestämmelser om känsliga handlingar. Utskottet har ansett att det kan vara nödvändigt att avgöra specialfrågor i anslutning till tillgången till ytterst konfidentiella handlingar genom liknande bestämmelser som de föreslagna (GrUU 31/2000 rd). I föreslagna artikel 9 hänvisas dock till ett klassificeringssystem för handlingar som bara har ett löst samband med sekretessgrunderna i artikel 4.1 punkt a i rättsakten om öppenhet. Inexaktheten i regleringen upprepas i bestämmelsen om upphävande av klassificering i artikel 9.3. Det förblir vidare oklart om det vid regleringen av klassificeringssystemet med begreppet "behörig institution" avses någon av de i ar-

tikel 1 nämnda unionsinstitutionerna eller en annan part som nämns i artikel 9.1. Det är önskvärt att regleringen ytterligare preciseras.

En medlemsstats offentlighetslagstiftning kan inte ändras genom rättsakten om öppenhet. I enlighet med sin tidigare ståndpunkt betonar utskottet utifrån 12 § 2 mom. grundlagen att offentligheten och sekretessen hos de handlingar som en myndighet i Finland innehar bedöms på grundval av den nationella lagstiftningen. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt att beslutanderätten när det gäller konsultering av den behöriga EU-institutionen och avgörandet av själva frågan om överlåtelse av handling måste höras till medlemsstaten. Det är viktigt att detta framgår av ordalydelsen i artikel 5 som gäller lojalitetsprincipen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelat vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet med små preciseringar omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet.

Helsingfors den 25 april 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Jouko Jääskeläinen /fkf
Saara Karhu /sd
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.