

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2006 rd

Statsrådets utredning med anledning av riktlinjerna för ökad öppenhet under det finländska ordförandeskapet

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens stora utskott fick den 31 mars 2006 en utredning från statsrådet enligt 97 § i grundlagen med anledning av riktlinjerna för ökad öppenhet under det finländska ordförandeskapet (E 35/2006 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Liisa Talonpoika, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Kirsi Salo, justitieministeriet.

Samband med andra handlingar

Förvaltningsutskottet har lämnat utlåtande i ärendet till stora utskottet. Utlåtandet (FvUU 18/2006 rd) ingår som bilaga till detta betänkande och stora utskottet har sänt det till statsrådet för kännedom.

UTREDNINGEN

Enligt regeringen kommer Finland under sitt ordförandeskap att arbeta för att utveckla unionens institutionella struktur och förvaltning mot större enkelhet och öppenhet utifrån principerna om en god förvaltning. De centrala målen är att genomföra och förbättra normerna om handlingars offentlighet, öka öppenheten i rådets arbete och säkerställa öppna, snabba och tekniskt avancerade kommunikationer. Som ordförandeland vill Finland speciellt arbeta för ökad insyn i rådets debatter i lagstiftningsfrågor.

När det gäller att genomföra och utveckla lagstiftningen om handlingars offentlighet vill Finland framför allt säkerställa tillgången till handlingar om lagstiftningsförfarandet och tolka undantag från handlingars offentlighet restriktivt.

Inga nya lagstiftningsprojekt om handlingars offentlighet har aviserats under Finlands ordförandeskap. Men kommissionen kommer att ge ut ett samrådsdokument 2006 om en översyn av öppenhetsförordningen. Regeringen välkomnar initiativet och konstaterar att Finland har beredskap att främja debatten under sitt ordförandeskap.

I linje med rådets slutsatser från december 2005 ska det bli fler offentliga debatter om lagstiftningsprojekt i rådet under Finlands ordförandeskap. Regeringen uppmärksammar de offentliga debatternas kvalitet. Finland avser att göra de offentliga delarna av rådets sammanträden tillgängliga för allmänheten på nätet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Det är viktigt att öka insynen i unionens arbete för att förbättra medborgarnas förtroende för unionen och unionens institutioner. Medborgare, frivilligorganisationer och andra som intresserar sig för unionens arbete bör ha bred tillgång till handlingar och beslutsprocesser i unionens institutioner. Det är det enda sättet att garantera medborgarnas medinflytande och förtroende för beslutsfattandet. Det är en aspekt som också Europaparlamentet, ombudsmannen och COSAC bland andra på senare tid har velat lyfta fram.

Finland har gjort sig känt som ett öppenhetsfrämjande land i EU. Man kommer ihåg vårt förra ordförandeskap bl.a. för vissa praktiska åtgärder och innovationer för att förbättra öppenheten i rådets arbete. Stora utskottet upprepar sin uppfattning att vi bör fortsätta i samma spår (StoUU 3/2005 rd). Det är viktigt att vi arbetar för ökad öppenhet i unionens arbete under vårt ordförandeskap både genom faktiska insatser inom ramen för gällande lagstiftning och genom att förbättra öppenhetsbestämmelserna där det låter sig göras. I det här arbetet bör vi framför allt prioritera insyn i rådets lagstiftande arbete och bättre bestämmelser om handlingars offentlighet.

Insyn i rådets sammanträden

Enligt utredning till stora utskottet kommer Europeiska rådet i juni 2006 att dra upp riktlinjer för hur rådet ska främja insynen i sitt arbete utifrån slutsatserna i december 2005. Riktlinjerna kommer sannolikt att utgå från att alla debatter på ministernivå är offentliga när rådet behandlar rättsakter i medbeslutandeförfarande, om det inte explicit bestäms något annat. Det ska bli ökad insyn i debatter på ministernivå också om andra rättsakter än de som behandlas i medbeslutandeförfarande åtminstone när det handlar om mycket viktiga initiativ. Huvudregeln i sådana

fall ska inte vara att alla behandlingsfaser i ministerrådet är offentliga, men ordförandelandet ska uppenbarligen kunna säga sitt om hur stor del av behandlingarna som är offentliga. Meningen är att göra de ändringar som riktlinjerna kräver i rådets arbetsordning så fort som möjligt. Det blir Finlands uppgift att stå för ett effektivt genomförande av reformerna under sitt ordförandeskap.

Stora utskottet har ansett det viktigt med öppenhet inte minst i rådets lagstiftande arbete (StoUU 4/2001 rd, StoUU 1/2002 rd och StoUU 2/2002 rd). I sin lagstiftande roll bör rådet vinnlägga sig om att följa typisk praxis för lagstiftande organ. Därför är det motiverat att öppenhetsbestämmelserna gör åtskillnad mellan rådets beslutsfattande i lagstiftningsfrågor och den politiska debatten och beslutsprocessen i rådet i övrigt. Men det är viktigt att det finns offentliga debatter också om andra frågor än lagstiftningsfrågor när det handlar om intressen av stor betydelse för unionen och medborgarna (FvUU 18/2006 rd).

Det är ett viktigt steg i riktning mot större öppenhet om det blir regel att debatter på ministernivå om rättsakter som ska behandlas i medbeslutandeförfarande är öppna för allmänheten. Däremot är det beklagligt att samma huvudregel inte nödvändigtvis kommer att omfatta lagstiftningsbeslut som inte tas i medbeslutandeförfarande. Det vore rentav viktigare med insyn i behandlingen av sådana frågor än i behandlingen i medbeslutandeförfarande, eftersom en fråga kanske annars i sin helhet behandlas bakom stängda dörrar i unionen. Ordförandelandet har i alla fall en möjlighet att påverka praxis på den här punkten. Stora utskottet ser det som ytterst angeläget att Finland under sitt ordförandeskap föreslår offentlig behandling i alla faser också för rättsakter som inte behandlas i medbeslutandeförfarande, om det inte finns särskilt tungt vägande skäl för att behandla dem bakom stängda dörrar.

För offentlig behandling på ministernivå av de flesta lagstiftningsfrågor krävs det intensiva-

re inofficiella kontakter mellan medlemsstaternas ministrar i rådet. Utskottet upprepar sin syn att en genomsebar och öppen beslutsprocess och en konfidentiell beredning av beslut inte utesluter varandra i en demokrati (StoUU 2/2003 rd). Det viktigaste är att förstärka förfaranden som garanterar alla medlemsstater lika möjligheter att delta i beredningen också på ministernivå. Finland är det första ordförandelandet som ska börja genomföra reformen och har därmed möjlighet att påverka utformningen av sådana förfaranden.

Utskottet omfattar regeringens och förvaltningsutskottets åsikt att Finland under ordförandeskapet särskilt bör uppmärksamma de offentliga debatternas kvalitet och smidighet i ministerrådet. Inte minst under remissdebatten om ett lagstiftningsprojekt gäller det att styra behandlingen mot utvärdering av vilka effekter ett lagstiftningsprojekt får och hur nödvändigt och lämpligt det är. Ordföranden bör också ha beredskap att sammanfatta debatterna på ett åskådligt sätt.

Enligt utskottets mening bör Finland under ordförandeskapet absolut arbeta vidare för öppnare kontakter mellan institutionerna och för insyn för de nationella parlamenten i rådets arbete (StoUU 3/2005 rd).

Handlingars offentlighet

Under Finlands ordförandeskap är inga lagstiftningsprojekt som gäller handlingars offentlighet aktuella. I juli tänker kommissionen hur som helst offentliggöra ett samrådsdokument om översyn av EU:s förordning om öppenhet som reglerar handlingars offentlighet. Offentliggörandet åtföljs av en fyra månader lång samrådsperiod. Samråden ska sammanfattas under Finlands ordförandeskap.

I likhet med regeringen och förvaltningsutskottet ser stora utskottet fram emot samrådsdokumentet och menar att det är läge för Finland att driva på initiativet redan under sitt ordförandeskap. Utskottet omfattar regeringens allmänna ambitioner på att harmonisera rättsakternas innehåll, tydliggöra öppenhetsförordningens roll och säkerställa att handlingars offentlighet enligt vår nationella lagstiftning inte inskränks genom EU-normer. Det är bra att regeringen prioriterar offentlighet för handlingar om lagstiftningsförfarandet och tolkar undantag från offentligheten restriktivt.

För stora utskottet är det viktigt att öppenhetsförordningen ses över och att Europeiska rådet engageras för frågan under Finlands ordförandeskap. Det tar ställning till förordningens innehåll i detalj när den behandlas.

Kommunikationer

Öppna, snabba och tekniskt avancerade kommunikationer är ett centralt villkor för öppenhet i det moderna informationssamhället. Finland har goda erfarenheter av en fungerande och öppenhetsfrämjande webbplats från sin förra ordförandeperiod. För ett lyckat ordförandeskap är det enligt stora utskottet också viktigt att unionen och ordförandelandet öppet informerar om sina åtgärder. Utskottet noterar med tillfredsställelse att Finland signalerar beredskap att göra de offentliga delarna av rådets sammanträden tillgängliga för allmänheten på nätet också om det blir dröjsmål med att få i gång rådssekretariatets eget system.

Utlåtande

Stora utskottet meddelar

att statsrådet bör beakta det som sägs ovan.

StoUU 6/2006 rd — E 35/2006 rd

Helsingfors den 7 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kimmo Kiljunen /sd
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Mikko Elo /sd
Merikukka Forsius /gröna
Heidi Hautala /gröna
Pertti Hemmilä /saml
Toimi Kankaanniemi /kd
Mari Kiviniemi /cent
Risto Kuisma /sd
Susanna Rahkonen /sd
Juha Rehula /cent
Jouko Skinnari /sd
Kimmo Tiilikainen /cent

Kari Uotila /vänst
Jan Vapaavuori /saml
Matti Väistö /cent
ers. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Timo Kalli /cent
Marjaana Koskinen /sd
Minna Lintonen /sd
Tuija Nurmi /saml
Timo Soini /saf
Tapani Tölle /cent
Jutta Urpilainen /sd
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.