



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.4.2007
KOM(2007) 185 slutlig

GRÖNBOK

Allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner

En översyn

GRÖNBOK

Allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner

En översyn

INLEDNING

Under de senaste femton åren har Europeiska unionens institutioner gradvis blivit öppnare mot allmänheten. Principen om öppenhet introducerades genom Maastrichtfördraget 1991, för att förstärka institutionernas demokratiska karaktär. Rådet och kommissionen antog senare uppförandekodexen om allmänhetens tillgång till deras handlingar som en ytterligare och väsentlig del av informations- och kommunikationspolitiken. År 1996 fastställdes allmänhetens rätt till tillgång till handlingar i artikel 255 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna, i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget. Genom förordning (EG) nr 1049/2001¹ införs medborgarnas rätt att få tillgång till handlingar från Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

De tre institutionernas årsrapporter visar att förordningen som trädde i kraft den 3 december 2001 ledde till en kraftig och ihållande ökning av ansökningar om tillgång till handlingar². I januari 2004 publicerade kommissionen en rapport om genomförandet av förordningen som gav en första översyn av hur EU:s system för allmänhetens tillgång till handlingar fungerar i verkligheten³. Det visade sig att antalet ansökningar om tillgång ökade med omkring 50 % varje år. Eftersom ungefär två tredjedelar av förfrågningarna godkändes har förordningen gett tillträde till ett stort antal opublicerade handlingar för allmänheten. Å andra sidan ger undantagen i förordningen ett tillräckligt skydd för legitima intressen. Även om genomförandet av förordningen innebär en belastning för institutionerna var den övergripande slutsatsen att det hade fungerat anmärkningsvärt väl. Därför ansåg kommissionen att det inte var nödvändigt att ändra förordningen på kort sikt, men att förbättringar kan göras utan att förändra lagstiftningen.

Det har nu gått tre år sedan den första utvärderingen och under den tiden har större erfarenhet vunnits, en omfattande praxis utvecklats och ett antal klagomål tagits emot av Europeiska ombudsmannen. Europaparlamentet och rådet har också antagit en ny förordning som gör Århuskonventionen⁴ tillämplig på institutionerna och Europeiska

¹ EGT L 145, 31.5. 2001, s. 43.

² Dessa rapporter finns tillgängliga på följande webbplatser: Europaparlamentet: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf Rådet: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=EN&mode=g Kommissionen: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ KOM(2004) 45 Rapport från kommissionen om genomförandet av principerna i förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

⁴ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus, Danmark, den 25 juni 1998. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning

gemenskapens organ, som kommer påverka tillgången till handlingar som innehåller miljöinformation.

Därför verkar det vara dags att avgöra huruvida förordningen behöver ändras. När kommissionen den 9 november 2005 beslutade att lansera ”Europeiska initiativet för att främja öppenhet”⁵ ingick en översyn av förordning nr 1049/2001 som en del av satsningen för att skapa större öppenhet. I en resolution som antogs den 4 april 2006 uppmanade Europaparlamentet kommissionen att lägga fram förslag till ändringar av förordningen⁶.

Rätten till tillgång till handlingar är en aspekt av öppenhetspolitiken och förordningen måste ses mot bakgrund av institutionernas informations- och kommunikationspolitik. Den nya politiken med öppna möten i rådet är i detta sammanhang av särskild betydelse.

I detta samrådsdokument sammanfattar först kommissionen de befintliga bestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar och deras genomförande, och beskriver sedan några möjligheter för att förbättra lagstiftningen och praktiska åtgärder som syftar till att erbjuda bättre tillgång till institutionernas handlingar.

Allmänheten välkomnas att kommentera ordningen för att få tillgång till europeiska institutionernas handlingar samt att även reagera på möjligheterna som redovisas i denna grönbok. Genom frågeformuläret söker kommissionen att få kännedom om medborgarnas åsikter, inbegripet det civila samhällets organisationer, ekonomiska aktörer, myndigheter och andra organisationer med ett intresse för EU-frågor.

Det offentliga samrådet börjar med offentliggörandet av denna grönbok och kommer att fortsätta under tre månader. Kommissionen har för avsikt att analysera de erhållna svaren och kommer att ge ut en rapport som sammanfattar resultaten av det offentliga samrådet och beskriver åtgärder för uppföljningen. På grundval av denna rapport skall kommissionen lägga fram förslag till förändringar i förordning nr 1049/2001.

Den planerade tidsplanen är följande:

- | | |
|---|---|
| • Offentligt samråd: | Från och med mitten av april till mitten av juli 2007 |
| • Rapport om resultaten: | September 2007 |
| • Förslag till förändring i förordningen: | Oktober 2007 |

av bestämmelserna i Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ, (EUT L 264, 25.9.2006 s. 13).

⁵ Protokoll från kommissionens möte nr 1721 av den 9 november 2005, punkt 6; se även handlingarna SEK(2005) 1300 och SEK(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

**DEL ETT: TILLÄMPNING AV DE NUVARANDE REGLERNA OM ALLMÄNHETENS
TILLGÅNG TILL HANDLINGAR**

1. GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNINGEN

Statistik visar att rådet och kommissionen totalt beviljar två av tre ansökningar om tillgång. Parlamentet beviljar mer än 80 procent av ansökningarna, i stor utsträckning på grund av att deras förfaranden är av offentlig karaktär.

Antalet ursprungliga ansökningar har ökat stadigt till Europaparlamentet och kommissionen. Antalet ansökningar till rådet är oförändrat vilket till stor del förklaras av de ökade antal handlingar som har gjorts tillgängliga genom rådets register. Å andra sidan är antalet bekräftande ansökningar (dvs. ansökningar som ber institutionerna att ompröva avslag att bevilja tillgång) mer eller mindre oförändrat⁷. Globalt sett leder endast 4 % av alla ursprungliga ansökningar till de tre institutionerna till bekräftande ansökningar. Ansökningar till EG-domstolen och klagomål till Europeiska ombudsmannen motsvarar endast en liten del av det totala antalet behandlade ansökningar.

Rapporten om genomförandet av förordningen som offentliggjordes den 30 januari 2004 kom mot denna bakgrund till slutsatsen att reglerna om allmänhetens tillgång har fungerat på ett mycket tillfredsställande sätt. Erfarenheter på sista tiden tenderar att bekräfta rapportens slutsatser, särskilt det som gäller tillgång till lagstiftningsförfaranden och utvecklingen av aktivt tillhandahållande av information från institutionerna. Det finns emellertid utrymme för större tydlighet när det gäller tillämpningen av den allmänna rätten till tillgång. Särskilt när den tillämpas samtidigt som man måste göra en avvägning av intressen som uppkommer i samband med ärenderelaterat arbete, såsom skydd av personuppgifter eller särskilda rättigheter till tillgång.

1.1. Mottagare och typer av ansökta handlingar

- Även om fler och fler medborgare använder sin rätt till tillgång är de flesta ansökningar gjorda av specialister på EU-frågor: ekonomiska aktörer, advokatfirmor, icke-statliga organisationer och den akademiska världen.
- De huvudsakliga intresseområdena är konkurrensärenden⁸, beskattning, den inre marknaden, miljön, offentlig upphandling (kommissionen) samt rättsliga frågor och säkerhet (rådet).
- Ansökningar till kommissionen är ofta relaterade till hela specifika akter eller "samtliga handlingar" om ett givet ämne som kräver en analys av ett stort antal dokument.

⁷ Antalet bekräftande ansökningar till Europaparlamentet har ökat från 1 till 10 mellan 2004 och 2005.
⁸ 13 % av ansökningarna som kommissionen behandlar gäller konkurrenspolitik och avser huvudsakligen statligt stöd.

- Många ansökningar om tillgång, särskilt bland de som lämnats till kommissionen gäller rättstvister; vissa ansökanden begär tillgång till material som kan vara användbara vid anföranden av klagomål eller för att inleda förfaranden inför domstol.

1.2. Begränsningar av rätten till tillgång

Några undantag åberopas i ett begränsat antal fall. De undantag som åberopas oftast är:

Beslutsförfarandet	Rådet Kommissionen
Inspektioner och utredningar (t.ex. överträdelser, karteller, fusioner, statliga stöd, handelsskyddsärenden, utredningar av byrån för brottsbekämpning Olaf)	Kommissionen
Tredje parts intressen som berörs i ett administrativt förfarande (affärsintresse, skydd av personuppgifter)	Kommissionen Parlamentet

1.3. Allmänhetens tillgång och uppgiftsskydd

Rätten till tillgång till handlingar och individens rätt med hänsyn till skydd av deras personuppgifter är båda förankrade i EG-fördraget (artiklarna 255 och 286). De har antagits genom två förordningar: Förordning nr 45/2001 om uppgiftsskydd⁹ och nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar. De två rättigheterna kan emellertid kollidera när tillgång har begärts specifikt för information gällande en enskild person. Europeiska datatillsynsmannen har tagit upp frågan i ett bakgrundsdocument, som ger användbar praktisk vägledning för hantering av en sådan begäran¹⁰. Tre ärenden gällande kommissionens vägran att lämna ut personuppgifter pågår för närvarande i förstainstansrätten¹¹. Två andra pågående ärenden tar bland annat upp frågor om uppgiftsskydd¹².

1.4. Allmän och särskild rätt till tillgång

Syftet med förordning nr 1049/2001 är att bevilja allmänheten största möjliga tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar.

Särskilda regler ger parter som berörs av ett särskilt förfarande en privilegierad rätt till tillgång till relevanta handlingar som inte kan lämnas ut till allmänheten. Enligt dessa regler är tillgång ofta underkastad särskilda villkor och förfaranden, som tillsammans innebär en svår avvägning mellan rätten till försvar och behovet att värna om effektiviteten i förfarandet.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, (EUT L 8, 12.1. 2001).

¹⁰ ”Allmänhetens tillgång till handlingar samt uppgiftsskydd”, Bakgrundsdocumentserien, juli 2005, nr 1.

¹¹ Mål T-194/04, The Bavarian Lager Company Ltd. mot kommissionen, Mål T-170/03, BAT mot kommissionen, Mål T-161/04, Valero Jordana mot kommissionen.

¹² Målen T-121/05 och T-166/05, Borax Europe Ltd. mot kommissionen.

Sambandet mellan allmänhetens tillgång och privilegierad tillgång kan behöva förtydligas för att undvika inkonsekvent handlande.

1.5. Aktivt tillhandahållande av uppgifter

Offentliga register skall göra det möjligt för medborgarna att identifiera handlingar som kan vara av intresse för dem och för att effektivt utnyttja sin rätt till tillgång. Då handlingar kan göras tillgängliga för allmänheten kan institutionerna göra dem tillgängliga på Internet.

Det finns utrymme för förbättringar vad gäller

- tillämpningsområdet för registren, särskilt kommissionens,
- antalet handlingar eller mängden information som görs direkt tillgänglig för allmänheten,
- Användarvänligheten i de elektroniska informationssystemen.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen har redan börjat undersöka möjligheterna att förbättra informationsspridningen via Internet. Sådana förbättringar kan uppnås utan att lagstiftningen ändras.

2. RÄTTSPRAXIS FÖR FÖRORDNING 1049/2001

Även om antalet mål som tas upp inför förstainstansrätten är mycket begränsat i jämförelse med antalet förfrågningar om tillgång, har förstainstansrätten i en rad domar nyligen klargjort några bestämmelser i förordningen och särskilt hur några av undantagen tillämpas på rätten till tillgänglighet. Detta har i hög grad bidragit till att förbättra genomförandet av befintliga bestämmelser. Införlivande av etablerad rättspraxis i nya lagtexter torde ge större rättslig tydlighet för medborgarna och bättre vägledning för institutionerna vid hantering av begäran om tillgång.

2.1. Förordningens allmänna huvuddrag

Förstainstansrätten har uttryckligen fastställt att syftet med förordningen är att säkerställa varje persons rätt till tillgång till offentliga handlingar. En persons särskilda intresse att få tillgång till en handling, t.ex. med syftet att försvara en position i en rättstvist, är inte relevant när det gäller beslutet om en handling skall utlämnas eller inte när institutionen tillämpar tvingande undantag i artikel 4.1 a eller när en medlemsstat motsätter sig utlämnandet enligt artikel 4.5¹³. I en dom nyligen har förstainstansrätten fastställt att en begäran till tillgång enligt artikel 6.1 i förordningen, enligt vilken en sökande inte är tvungen att ange skälen för ansökan, måste behandlas oberoende av vem som gjorde ansökan¹⁴. I samma dom fastställer

¹³ Förstainstansrättens dom av den 26 april 2005 i förenade målen T-110/03 T-150/03 och T-405/03, J.M. Sisón mot Europeiska unionens råd, bekräftad genom förstainstansrättens dom av den 1 februari 2007, mål C-266/05 P, Förstainstansrättens beslut av den 15 juni 2005, mål T-98/04, Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) mot kommissionen.

¹⁴ Förstainstansrättens dom av den 6 juli 2006, förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet and Byk mot kommissionen, punkt 82.

domstolen att den sökandes rätt till försvar i ett ärende är av privat karaktär. Därför kan det inte utgöra ett övervägande allmänintresse vid utlämnandet av en handling¹⁵.

2.2. Frågor avseende förfarandet

2.2.1. Behovet att genomföra en konkret analys av handlingarna för vilka tillgång har begärts

Vägran att bevilja tillgång till handlingar måste i princip baseras på en konkret analys av innehållet för att utvärdera till vilken grad ett undantag av rätten till tillgång är tillämpligt och möjligheten att bevilja partiell tillgång. En sådan utredning behöver dock inte vara nödvändig där det på grund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet är uppenbart att tillgång måste vägras eller, tvärtom, beviljas¹⁶.

2.2.2. Behandling av omfattande ansökningar

Enligt rättspraxis som nämndes ovan, befrias inte institutionerna från skyldigheten att göra konkreta prövningar av handlingarna av det faktum att en ansökan till tillgång gäller ett stort antal handlingar. I samma dom ger domstolen en indikation på att det i exceptionella fall kan vara tillåtet att bevilja undantag till skyldigheten att göra en prövning av handlingarna. Så är fallet då den administrativa bördan till följd av en konkret och individuell prövning av handlingarna skulle överstiga det som rimligen kan krävas. Institutionerna måste dock undersöka alla övriga sätt för att begränsa arbetsbördan, medan man beviljar åtminstone en del av ansökningarna¹⁷.

2.3. Precisering av undantag

2.3.1. Skyddet för juridisk rådgivning – artikel 4.2 andra stycket

Förstainstansrätten har fastställt att undantaget som syftar till att skydda ”juridisk rådgivning”, som anges i artikel 4.2 andra stycket i förordningen, kan tillämpas på all juridisk rådgivning från institutionernas rättstjänst och begränsas inte till rådgivning under rättstvistsens gång. Vid avslag av en begäran om tillgång till handling innehållande juridisk rådgivning måste, såsom är fallet med andra handlingar som rör intressen som skyddas, det emellertid baseras på en konkret och individuell prövning¹⁸. Ett överklagande av domen pågår i EG-domstolen.

2.3.2. Skyddet för utredningar – artikel 4.2 tredje stycket

Förstainstansrätten har förtydligat att vissa typer av handlingar som rör pågående utredningar täcks av syftet med dessa utredningar. Vad gäller överträdelsesförfaranden fastslog domstolen att medlemsstaterna har rätt att förvänta sig att kommissionen skall garantera sekretess under utredningarna vilket kan leda

¹⁵ Samma dom, punkterna 136-139.

¹⁶ Förstainstansrättens dom av den 13 april 2005, mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Dom av den 23 november 2004, mål T-84/03, Maurizio Turco mot Europeiska unionens råd.

till överträdelseförfaranden. Sekretesskravet kvarstår även efter att ärendet har tagits upp inför domstol¹⁹.

Nyligen har förstainstansrätten angett att handlingar om inspektion eller utredning kan fortsätta att omfattas av undantaget som baseras på skyddet av inspektioner, utredningar och revisioner så länge som utredningarna eller inspektionerna fortsätter, även om den särskilda utredningen eller inspektionen som ledde till rapporten för vilken tillgång söktes är avslutat. Möjligheten att bevilja tillgång till sådana handlingar behöver dock inte bero på en osäker, framtida och möjligt avlägsen händelse²⁰. Den konkreta tillämpningen av dessa principer kan kräva förtydliganden.

2.3.3. *Medlemsstaternas möjlighet att motsätta sig tillgång till handlingar som härrör från dem – artikel 4.5 i förordningen*

Enligt förklaring nr 35 som fogas till slutakten till Amsterdamfördraget, kan en medlemsstat begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling som härrör från den staten till tredje part, utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Denna förklaring återges i artikel 4.5 i förordningen. Förstainstansrätten fastslog att i de fall där medlemsstaterna varifrån handlingarna härrör har begärt att en handling inte skall lämnas ut, regleras ansökan om tillgång till det dokumentet av relevanta nationella bestämmelser och inte av förordningen²¹. I enlighet med denna rättspraxis skall institutionerna alltid rådgöra med myndigheterna i medlemsstaten när de tar emot en begäran om tillgång till en handling som härrör från den medlemsstaten. Det bör dock påpekas att beslutet i dom T-168/02 Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH mot kommissionen överklagas i EG-domstolen.

2.3.4. *Kopplingen mellan förordningen och de särskilda bestämmelserna om sekretess*

I två domar har förstainstansrätten fastställt att sekretessen gällande uttagningskommitténs arbete, som anges i artikel 6 i bilaga III i tjänsteföreskrifterna, skall betraktas som *lex specialis* om undantag till de allmänna bestämmelserna om tillgång till dokument²². Detta har hittills inte utvidgats till andra områden där särskilda bestämmelser om sekretess finns. Sekretessen för ett organs arbete betyder inte att de handlingar som upprättats eller behandlas av detta organ täcks av samma sekretess. Det finns emellertid ett behov av att förtydliga förhållandet mellan allmänna regler för allmänhetens tillgång till handlingar och särskilda bestämmelser som gemenskapslagstiftaren fastställt för att garantera att en viss behörighet att samla in information som är viktig för att det aktuella förfarandet fungerar effektivt.

¹⁹ Mål T-191/99, David Petrie mot Europeiska kommissionen.

²⁰ Förenade målen T-391/03 och T-70/04, Yves Franchet och Daniel Byk mot Europeiska kommissionen.

²¹ Förstainstansrättens dom av 30 november 2004, mål T-168/02, Verein für Konsumenteninformation mot Europeiska kommissionen, se även förstainstansrättens dom i målen T-76/02, Mara Messina mot Europeiska kommissionen och T-87/03, Scippacercola mot Europeiska kommissionen.

²² Beslut av den 5 april 2005 i mål T-376/03, Michel Hendrickx mot Europeiska unionens råd och av den 14 juli 2005 i mål T-371/03, Vincenzo Le Voci mot Europeiska unionens råd.

2.3.5. Öppenhet och tystnadsplikt

Principen om öppenhet som inrättades genom artikel 255 i EG-fördraget balanseras av tystnadsplikten i artikel 287 som uttryckligen nämns i olika rättsakter i sekundärrätten. Det är av särskild vikt i konkurrenspolitiken, där kommissionen har information som den har fått från företag, men även i handelsskyddsärenden²³ och offentlig upphandling. Artikel 28 i förordning 1/2003 fastställer att uppgifter som samlats in under inspektioner och utredningar eller erhållna i samband med en begäran om uppgifter endast skall användas för det ändamål för vilka de har inhämtats, och inga uppgifter som är av sådant slag att de omfattas av sekretess skall spridas. Medan varken artikel 287 i EG-fördraget eller artikel 28 i förordning 1/2003 uttryckligen anger vilken typ av uppgifter som omfattas av denna skyldighet har förstainstansrätten redan klargjort konceptet affärshemligheter; detta avser upplysningar för vilka gäller att inte endast det förhållandet att de sprids till allmänheten utan även det förhållandet att de överlämnas till en annan person än den som har lämnat upplysningarna på ett allvarligt sätt kan skada denna sistnämnda persons intressen²⁴. Tystnadsplikten kan dock förhindra att upplysningar som inte kräver det särskilda skyddet av affärshemligheter lämnas ut till allmänheten. Dessa frågor kan behöva ytterligare förtydliganden.

3. FORTSATT UTVECKLING

3.1. Tillämpningen av Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ

Den 6 september 2006 antog Europaparlamentet och rådet förordningar 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 organ²⁵. Förordningen kommer att vara tillämplig från och med den 28 juni 2007.

Den nya förordningen täcker följande aspekter av medborgarnas engagemang i miljöpolitiken:

- Tillgång till handling på begäran.
- Aktiv informationsspridning.
- Samråd om planer eller program.
- Rätten att begära en administrativ omprövning av ett beslut eller avsaknad av beslut.

I samband med det här dokumentet berörs endast bestämmelserna om tillgång till handlingar på begäran.

²³ Se artikel 19 i förordning (EG) nr 384/96, artikel 29 i förordning (EG) nr 2026/97 och artikel 9 i förordningen (EG) nr 3285/94.

²⁴ Mål T-353/94, Postbank NV mot Europeiska kommissionen, [1996] ECR II-921, punkt 87.

²⁵ EUT L 264, 25.9.2006, s. 13.

Förordning 1049/2001 fastställer en allmän ordning för tillgång till handlingar. På grund av den rättsliga grund som fastställs i artikel 255 i EG-fördraget, tillämpas förordning 1049/2001 endast på Europaparlamentet, rådet och kommissionen och, i förlängningen även på gemenskapsorganen. Å andra sidan tillämpas bestämmelserna i förordning 1367/2006 gällande tillgången till miljöinformation på alla gemenskapens institutioner och organ. Det kommer att finnas en viss grad av överlappning mellan förordning 1049/2001, den nya förordningen 1367/2006 och frivilliga regler om tillgång som andra institutioner och organ har antagit. Det skall också påpekas att de undantag från rätten till tillgång som fastställs i de båda förordningarna inte sammanfaller helt.

Vad gäller användningsområde och mottagare kan situationen presenteras på följande sätt:

Rättslig ram	Institutioner och organ som omfattas	Användningsområde och mottagare	
		Unions-medborgare och bosatta	Varje fysisk eller juridisk person
Förordningarna 1049/2001 + 1367/2006	Europaparlamentet Rådet Kommissionen Gemenskapsorgan	Alla handlingar	
Frivilliga regler + Förordning 1367/2006	Revisionsrätten Europeiska centralbanken Europeiska investeringsbanken Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Regionkommittén Europeiska ombudsmannen	Alla handlingar	Endast miljöinformation
Förordning 1367/2006	Europeiska datatillsynsmannen EG-domstolen med undantag av dess rättskipande funktion)	Endast miljöinformation	

3.2. Insyn i rådets möten

Europeiska rådet betonade vid sitt möte den 15 och 16 juni 2006 vikten av att ge medborgarna möjlighet att få förstahandsinsyn till EU:s verksamhet, särskilt genom att ytterligare öka insynen. Den 15 september 2006 ändrade rådet sin arbetsordning för att genomföra denna nya politik. Enligt de nya åtgärderna skall rådets offentliga överläggningar och debatter sändas över Internet på alla EU:s officiella språk. Insynen i rådets möten går utöver vad som anges i artikel 255 i EG-fördraget och förordning 1049/2001. Det faktum att mötena är offentliga kommer att påverka utlämnandet av handlingar från dessa möten.

4. ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING

Med beaktande av erfarenheterna från genomförandet av förordning 1049/2001, förstainstansrätten och EG-domstolens rättspraxis samt utvecklingen nyligen för europeiska institutionernas öppenhet, är det lämpligt att överväga hur systemet för allmänhetens tillgång till dokument skall ändras för att

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

5. EN AKTIVARE POLITIK FÖR INFORMATIONSSPRIDNING

5.1. Öppenhet i lagstiftningsprocessen

Huvudsyftet med lagstiftningen om informationsfrihet är att göra det möjligt för medborgarna att i större utsträckning delta i det demokratiska beslutsfattandet. Därför har högsta prioritet, med tanke på att tillämpningen av förordning 1049/2001, varit att få EU-institutionernas lagstiftningsprocess öppnare och tillgängligare för allmänheten. De tre institutionernas allmänna register innehåller främst referenser till handlingar som upprättats och utbytt mellan institutionerna inom ramen för EU:s lagstiftningsarbete. Många av dessa handlingar finns tillgängliga som fullständig text. Detta bruk stämmer med artikel 12 i förordning 1049/2001, i vilken det fastställs att institutionerna i största möjliga utsträckning skall ”ge allmänheten direkt tillgång till handlingar”, särskilt ”lagstiftningshandlingar”.

Eftersom definitionen av ”lagstiftningshandlingar” i artikel 12 i förordningen brister i exakthet kan förordningen behöva ändras för att definiera vilka typer av handlingar som är en del av lagstiftningsprocessen och därmed i princip bör vara direkt tillgängliga i sin helhet samt i vilket steg i processen de är det. Eur-lex webbplats planeras täcka fler förberedande lagstiftningshandlingar.

Å andra sidan är det inte alltid lätt för medborgarna att få tillgång till den information som finns. Parlamentet, rådet och kommissionen ser för närvarande över olika sätt att förenkla tillgången till lagstiftningshandlingar.

5.2. Aktiv informationsspridning inom andra områden

Institutionerna ger stora mängder information på sina webbplatser. Pressmeddelanden som beskriver komplexa tekniska frågor i klarspråk är värdefulla informationskällor för allmänheten.

Denna spridning är frivillig. Den nya förordningen som tillämpar Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ innehåller dock bestämmelser om aktiv spridning av miljöinformation²⁶.

Institutionerna kan utforma mer systematisk policy för att göra handlingar tillgängliga för allmänheten på det användarvänligaste sättet. Detta kräver ytterligare ekonomiska och mänskliga resurser vad gäller styrningen av arbetsflödet samt av databaser och webbplatser. Erfarenhet från rådet visar att det å andra sidan kan minska antalet ansökningar om tillgång, eller åtminstone göra behandlingen av ansökningar mindre betungande.

De främsta webbsidorna som förvaltas av institutionerna är:

Eur-lex (EU-rätt):

<http://eur-lex.europa.eu/sv/index.htm>

Lagstiftning under utarbetande:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=sv>

Europaparlamentets databas för lagstiftningsarbetet:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Europaparlamentets register för handlingar:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=SV>

Rådets register för handlingar:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=sv&id=549&mode=g&name=

Europeiska kommissionens register:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=sv&testjs=1>

Registret över kommittéhandlingar:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=sv>

²⁶

Förordning nr 1367/2006, artikel 4.

Fråga 1: Anser du att den information som ges genom institutionernas register och webbplatser är	
A	Innehållsrik och lättillgänglig?
B	Innehållsrik men svårtillgänglig?
C	Lättillgänglig men otillräcklig vad gäller täckningen?
D	Otillräcklig och svårtillgänglig?
Övriga kommentarer om register och webbplatser:	

Fråga 2: Bör större vikt läggas på att främja spridning av information, eventuellt inriktad på områden av särskilt intresse?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

6. FÖRA IN REGLERNA OM TILLGÅNG TILL MILJÖINFORMATION I DET ALLMÄNNA SYSTEMET FÖR TILLGÅNG TILL HANDLINGAR

Som nämnts i avsnitt 3.1 finns det några skillnader mellan förordningen och Århuskonventionen. Konventionen innehåller särskilda bestämmelser vad gäller tillgång till uppgifter om aktiv informationsspridning av miljöinformation som går utöver skyldigheten att lämna information på begäran. Att förordning 1049/2001 och förordning 1367/2006 existerar parallellt resulterar i två i huvudsak enhetliga och sammanhängande system, även om vissa skillnader fortfarande finns som kan leda till olika tolkningar.

Dessa skillnader kan antingen hanteras genom att man använder ett särskilt system för rätten till tillgång till miljöinformation eller genom att man ändrar bestämmelserna i förordning 1049/2001 för att de skall överensstämma med bestämmelserna i förordning 1367/2006, och på så sätt behålla ett gemensamt system för tillgång till information från Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Det andra alternativet skulle ge större rättslig tydlighet för medborgarna, trots att olika system kommer att finnas för övriga institutioner och organ inom EU.

För att inrätta ett gemensamt system för tillgång bör undantagssystemet till rätten till tillgång som fastställs i förordning 1049/2001 ses över. Följande punkter bör beaktas.

- Vid tillämpning av undantagen bör hänsyn tas till allmänintresset av utlämnandet och särskilt till det faktum att den efterfrågade informationen avser utsläpp i miljön.
- Där handlingar omfattas av undantaget som syftar till att skydda gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik [artikel 4.1 a, fjärde strecksatsen i förordning nr 1049/2001] bör miljöinformationen som finns i dessa handlingar dock utlämnas.
- Ett särskilt undantag bör läggas till för att skydda den miljö som den efterfrågade informationen avser (såsom sällsynta arters parningsplatser).
- Eftersom medlemsstaterna är bundna av Århuskonventionen och av förordningen om allmänhetens tillgång till miljöinformation²⁷, skulle det strida mot dessa bestämmelser om medlemsstaterna skulle motsätta sig utlämnande av handlingar som de måste lämna ut enligt nationell lagstiftning. Å andra sidan måste förordningen ta hänsyn till förklaring nr 35 till Amsterdamfördraget. Medlemsstater som motsätter sig att handlingar som härrör från dem lämnas ut av en annan institution kan bli ombedda att ge skäl till sin ståndpunkt, baserad på undantag, antingen enligt förordning 1049/2001 eller på grundval av nationell lagstiftning.

Fråga 3: Skulle en enda uppsättning regler för tillgång till handlingar, inklusive miljöinformation, ge medborgarna större klarhet?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

²⁷

Direktiv 2003/4.

7. AVVÄGNING AV INTRESSENA

7.1. Allmänhetens tillgång till handlingar och skydd av personuppgifter

Det är lämpligt att invänta rättspraxis när det gäller hur dessa två rättigheter²⁸ krockar innan de praktiska reglerna utarbetas för behandlingen av förfrågan om tillgång till personuppgifter. Inom den befintliga rättsliga ramen kan institutionerna dock definiera kriterier för utlämnande av personuppgifter utifrån följande principer:

- Det finns ett allmänintresse för utlämnande av personuppgifter; detta kan vara fallet då politiskt tillsatta personer företräder det allmänna, och informationen som utlämnas endast kan relateras till de uppgifter som ingår i tjänsten, såvida det inte finns särskilda skäl att skydda identiteten (t.ex. utredare).
- Det är uppenbart att utlämnandet inte påverkar personens privatliv eller integritet.

Fråga 4: Hur bör undantaget som finns i artikel 4.1 b i förordning 1049/2001 förtydligas för att garantera tillräckligt skydd för personuppgifter?	
A	Beviljande av partiellt tillträde till handlingar, där personuppgifter är borttagna, är ett tillfredsställande sätt att balansera öppenhet och skydd av personuppgifter.
B	Utlämnandet av personuppgifter skall alltid bedömas enligt kriterierna i förordningen om skydd för enskilda med hänsyn till behandlingen av personuppgifter (förordning 45/2001).
C	Det bör finnas kriterier för utlämnande av vissa typer av personuppgifter i förordning 1049/2001, där utlämnandets rättsenlighet inte behöver bedömas från fall till fall enligt förordning 45/2001.
Förklaring och kommentarer:	

7.2. Allmänhetens tillgång och kommersiella eller ekonomiska intressen

EG-fördraget skapar jämvikt mellan principen om öppenhet som fastställs genom artikel 255 och tystnadsplikt i enlighet med artikel 287, som framförallt gäller information om företag, deras affärsförbindelser eller kostnadsfaktorer.

²⁸ Se pågående mål som nämns i fotnot 11 och 12.

Jämvikten mellan öppenhet och tystnadsplikt är särskilt relevant i fråga om kommissionen, som innehar information som lämnats av eller erhållits från privata parter inom ramen för utredningar om statligt stöd, konkurrensbegränsande samverkan, sammanslagning, fall av handelspolitiskt skydd eller bedrägeribekämpning, samt offentlig upphandling och beviljande av bidrag. Lämpligt skydd av dessa uppgifter är viktigt för samarbetet mellan parterna i dessa förfaranden, och följaktligen för effektiviteten i genomförandet av gemenskapens berörda politikområden. Därför har gemenskapslagstiftaren fastställt särskilda regler för tillgång rörande sådana uppgifter. Dessa regler måste tillämpas samtidigt med förordningen och konsekvens mellan de två bör garanteras.

I en dom den 30 maj 2006²⁹ fastställde förstainstansrätten kriterier för att definiera det slag av information som omfattas av tystnadsplikt. I enlighet med rättspraxis kan förordningen föreskriva att tillgång inte kan beviljas för handlingar som innehåller information som är känd av en begränsad krets personer, där utlämnandet kan orsaka allvarlig skada för uppgiftslämnarens eller tredje mans legitima intressen. Dessa kriterier förtjänar att klargöras praktiskt, med hänsyn till den potentiella belastningen för de fysiska eller juridiska personer som tillhandahåller information, vars synpunkter behövs innan varje utlämnande, samt risken att eventuell allvarlig skada för legitima intressen kommer att vara svårare att avgöra efter en viss tid.

Å andra sidan anses det, enligt förordning 1367/2006 om tillämpning av Århuskonventionen, finnas ett övervägande allmänintresse av ett utlämnande då den begärda informationen avser utsläpp i miljön och undantaget handlar om skyddet av kommersiella intressen.

Ett särskilt fall är skydd för immateriella rättigheter, där internationella överenskommelser är tillämpliga.

Fråga 5: Hur bör undantaget som finns i artikel 4.2, första strecksatsen i förordning 1049/2001 klargöras för att garantera tillräckligt skydd för kommersiella och ekonomiska intressen för tredje part?	
A	Det nuvarande systemet där skyddet av kommersiella intressen avvägs mot allmänintresset av utlämnandet är balanserat.
B	Större vikt bör fästas vid intresset av utlämnandet.
C	De nuvarande reglerna skyddar inte i tillräcklig utsträckning kommersiella och ekonomiska intressen.
Förklaring och kommentarer:	

²⁹

Mål T-198/03, Bank Austria Creditanstalt AG mot kommissionen, särskilt punkt 71.

7.3. Allmänhetens tillgång och god förvaltning

Erfarenhet visar att behandlingen av begäran kan vara betungande. Medan syftet med förordning 1049/2001 är att utlämna uppgifter som ligger i allmänhetens intresse, måste institutionerna väga intresset av utlämnande mot arbetsbördan till följd av en begäran. En situation där viktiga resurser används till ett begränsat antal omfattande, komplexa eller på annat sätt betungande ansökningar skulle inte vara av allmänt intresse. Därför kan det vara relevant att definiera kriterier med hänsyn till omfattningen av begäran om tillgång. För att förena öppenhet och god förvaltningspraxis kan följande parametrar beaktas:

- Omfattningen av de begärda handlingarna.
- Definitionen av handlingar som förvaltas av institutionerna.
- Hur tidsramarna påverkar undantagens relevans.

7.3.1. Orimliga ansökningar

I motsats till många nationella system som styr tillgången till handlingar eller uppgifter, har inte förordning 1049/2001 några bestämmelser om orimliga eller olämpliga ansökningar. I praktiken visar det sig att en konkret prövning av alla handlingar i ett ärende för allmänhetens tillgång är alltför betungande i jämförelse med användbarheten av handlingarna eller delar av dem som kan utlämnas.

Om en begäran avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar får den berörda institutionen informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning³⁰. Den senare bestämmelsen kan klargöras för att göra det möjligt för institutionerna att be sökanden att antingen begränsa sin begäran eller acceptera en realistisk tidsram för handlingar.

Begäran som tydligt avser blockera en tjänst i dess normala förfarande kan beaktas som olämplig och avslås på grund av detta. Sådana överväganden kan vara särskilt relevanta när det gäller effektiviteten i kommissionens exekutiva befogenheter.

Fråga 6: Mot bakgrund av erfarenheterna hittills, finns det särskilda bestämmelser för hantering av ansökningar som är klart orimliga eller olämpliga med tanke på tidsramarna?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

³⁰

Artikel 6.3 i förordningen.

7.3.2. Konceptet "handlingar som finns hos institutionerna"

Den aktuella definitionen av "handlingar som finns hos institutionerna" är en följd av en kombination av definitionen av "handling" i artikel 3 a i förordningen och tillämpningsområdet som det definieras i artikel 2.3³¹. Genom att slå samman de båda definitionerna skulle konceptet "handlingar som finns hos institutionerna" kunna förtydligas.

Särskilt två aspekter behöver förtydligas:

- Förhållandet mellan definitionen av "handlingar som finns hos institutionerna" och institutionens bestämmelser för dokumenthantering, mer specifikt registreringsreglerna.
- Statusen för information som lagras i databaser; eftersom en ökande mängd information lagras i elektroniska databaser skulle förordningen kunna definiera hur innehållet i databaser är förenligt med begreppet "en handling"; databaser skulle kunna betraktas som elektroniska bibliotek; särskild och begränsad information som enkelt kan hämtas från en databas genom att använda de sökverktyg som finns bör betraktas som "handlingar" enligt förordningen.

Fråga 7: Med tanke på innehållet i databaserna, bör begreppet "handling" omfatta det slag av information som kan hämtas genom att använda de sökverktyg som finns?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

³¹ Artikel 2.3: Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden. Artikel 3 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 omfattas av institutionens ansvarsområde.

7.3.3. Tillgänglighet till handlingar och tidsaspekten

I förordningen finns det inget om hur tidsaspekten påverkar vid tillämpningen av undantagen. En tydlig indikation på tidskonsekvenserna, särskilt i förhållande till vissa undantag (t.ex. inspektioner, utredningar och revisioner, domstolsförfaranden, väntan på beslut i icke-lagstiftande områden) skulle göra det möjligt att förena intressena om öppenhet med god förvaltning genom att undvika att ge institutionerna en onödig belastning. Förordningen skulle kunna ange fall

- före vilka särskilda kategorier av handlingar omfattas av undantagen på ett uppenbart sätt, så att möjligheterna att detta enligt förordningen sker på ett enhetligt sätt med de principer som gemenskapslagstiftaren har angett i särskilda regler om tillgång någon annanstans, och detta alltid efter en prövning för att avgöra om övervägande allmänintresse finns enligt förordningen.
- efter vilka handlingarna blir offentliga.

Fråga 8: Bör förordningen ange före och efter vilka fall undantag skulle eller inte skulle tillämpas?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

8. SLUTKOMMENTARER

Ange övriga kommentarer du skulle vilja göra gällande reglerna om allmänhetens tillgång till handlingar från Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

BILAGA

Statistik över ansökningar om tillgång behandlade av institutionerna

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Ursprungliga ansökningar	Europaparlamentet:	637(1)	165	186	298	(3)
	Rådet	2394	2830	2160	2100	2224
	Kommissionen	991	1523	2600	3173	6712
Bekräftande ansökningar	Europaparlamentet:	1	1	1	10	(3)
	Rådet	43	45	35	51	40
	Kommissionen	96	143	162	167	112

Anmärkningar:

- (1) Denna siffra för ursprungliga ansökningar behandlade av Europaparlamentet 2002 omfattar ansökningar om tillgång till offentligt gjorda dokument.
- (2) Siffror för 2006 är uppskattningar.
- (3) Siffror för Europaparlamentet finns ännu inte tillgängliga.