

Bryssel den 28 april 1999

**YTTRANDE**

från

Ekonomiska och sociala kommittén

om

**"Information från den offentliga sektorn: En värdefull resurs för Europa – Grönbok om  
information från den offentliga sektorn i informationssamhället"**

(dok. KOM(1998) 585 slutlig)

---

Den 22 januari 1999 beslutade kommissionen i enlighet med artikel 198 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om

*"Information från den offentliga sektorn: En värdefull resurs för Europa – Grönbok om information från den offentliga sektorn i informationssamhället"*  
(dok. KOM(1998) 585 slutlig).

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 13 april 1999. Föredragande var Bernardo Hernández Bataller.

Vid sin 363:e plenarsession den 28–29 april 1999 (sammanträdet den 28 april 1999) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 71 röster för och 1 nedlagd röst.

\*

\* \*

## 1. Inledning

1.1 Den offentliga sektorns öppenhet framstår i dag som ett omistligt inslag i demokratin, oavsett regeringens politiska sammansättning och förvaltningens organisation. Öppenhet och insyn bidrar till att det löpande administrativa arbetet blir mer målinriktat och effektivt.

1.2 En aktiv politik för större öppenhet betraktas i hela unionen som en nödvändig förutsättning för att allmänheten skall känna förtroende för och stödja den europeiska integrationsprocessen.

1.3 I förklaring nr 17 i EU-fördraget hänvisas till rätten till tillgång till information, och kommissionen rekommenderas att lägga fram en rapport för rådet angående åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till institutionernas information.

1.4 Vid Europeiska rådets möte i Birmingham och Edinburgh 1992 uppmanades kommissionen än en gång att fortsätta arbeta för att förbättra tillgången till gemenskapsinstitutionernas information. I ett meddelande (93/C 156/05<sup>1</sup>) om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar redovisade kommissionen resultaten av en undersökning om medborgarnas tillgång till handlingar i olika medlemsstater. Kommissionen drog här slutsatsen att det bör bli lättare att få ta del av

---

<sup>1</sup> Dok. KOM(93) 191 slutlig "Meddelande till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén om medborgarnas tillgång till institutionernas handlingar".

gemenskapens handlingar, en slutsats som följdes upp i meddelandet 93/C 166/04<sup>2</sup> om öppenhet i gemenskapen, där kommissionen fastställer grundprinciperna för tillgång till handlingar.

1.5 Rådet och kommissionen antog den 6 december 1993 riktlinjer för allmänhetens tillgång till de båda institutionernas handlingar. I dessa riktlinjer angavs principerna för att få ta del av handlingarna, vilket fick till följd att rådet i sin nya arbetsordning införde bestämda regler för allmänhetens tillgång till handlingar i enlighet med rådets beslut 93/731/EG<sup>3</sup> om allmänhetens tillgång till rådets handlingar.

1.6 I artikel 191a som infördes i EG-fördraget genom Amsterdamfördraget stipuleras att varje unionsmedborgare skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt bestämda principer och villkor<sup>4</sup>.

## 2. Grönbokens innehåll

2.1 Grönboken om information från den offentliga sektorn i informationssamhället utgör ett led i EU-institutionernas strävan efter ökad öppenhet, men syftar också till att tillgodose de europeiska företagens informationsbehov och ge dem bättre utvecklingsmöjligheter.

2.2 I grönboken framhålls att EG-fördraget ger EU:s medborgare ett antal grundläggande rättigheter. Kommissionen konstaterar dock att det finns stora praktiska svårigheter som kan hindra allmänheten från att utöva sina rättigheter. Dessa svårigheter är främst resultatet av att medborgarna, företagen och alla nivåerna inom förvaltningarna har dålig insyn.

2.3 Det finns skillnader i medlemsstaternas informationspolitik, och sådana skillnader kan hindra den europeiska informationsindustrins utveckling. Syftet med grönboken är därför att stimulera debatten om hur man kan få tillgång till och tillgodogöra sig information i en miljö som blir alltmer komplicerad.

2.4 Tillgång till uppgifter från den offentliga sektorn är mycket viktigt för företagen i EU eftersom ett fullständigt öppnande av den europeiska marknaden för telekommunikations- och

---

<sup>2</sup> EGT C 166, 17.6.1993, s. 4 "Meddelande till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén: Öppenhet i gemenskapen".

<sup>3</sup> EGT L 340, 31.12.1993, s. 43-44 "Rådets beslut av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar".

<sup>4</sup> I den nya artikel 191a i EG-fördraget anges följande:

"1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3.

2. Rådet skall, under hänsynstagande till allmänna eller offentliga intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i enlighet med förfarandet i artikel 189b fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

3. De institutioner som avses ovan skall i sina arbetsordningar utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar."

datatjänster och ökad fri tillgång till information på olika myndighetsnivåer kommer att öka företagens konkurrenskraft. Europeiska patentverket bedömer exempelvis att det läggs ner mer än 18 miljarder euro varje år på forskning som någon annan redan har utfört.

2.5 Kommissionen anser att tre stora aktörer måste vara sammanlänkade i informationskedjan: den privata sektorn, den offentliga sektorn och medborgarna. Information från den offentliga sektorn måste därför vara snabbt och lätt tillgänglig inom hela Europa för att underlätta anpassningen och strukturförändringarna i de europeiska företag som utnyttjar information från det egna landets offentliga sektor.

2.6 Samtidigt kräver den fortskridande integrationen i Europa att de offentliga nationella organen utbyter information och att medborgarna och företagen kan få tillgång till deras uppgifter och handlingar.

2.7 De skillnader som kommissionen pekar på mellan medlemsstaterna gäller villkoren för tillgång till information eller praxis och riktlinjer för spridning och utnyttjande av information, något som kan utgöra hinder för den europeiska informationsindustrins framtida utveckling.

2.7.1 Skillnaderna berör följande områden:

- Definition av den offentliga sektorn samt tillämpningsområde.
- Rätt till informationstillgång.
- Tidsfrister, mängd och form.
- Prissättning av information från den offentliga sektorn.
- Konkurrens.
- Skydd av privatlivet.
- Register över information från den offentliga sektorn.
- Ansvarsfrågor.
- Behov av EU-åtgärder.

### 3. Allmänna kommentarer

#### 3.1 Överväganden

3.1.1 Ekonomiska och sociala kommittén delar kommissionens synpunkter i grönboken och stöder följande påståenden:

- Rätt till information och därmed rätt att få tillgång till handlingar utgör en av EU-medborgarnas grundläggande rättigheter. ESK anser att denna rättighet alltid bör ha företräde i oklara fall i enlighet med de demokratiska principerna och reglerna.
- Såväl en ökad öppenhet inom den offentliga sektorn, även inom EU, som möjligheten att skapa bättre förutsättningar för företagens och särskilt de små och medelstora företagens initiativ och utveckling i hela EU samt en aktiv sysselsättningspolitik.

3.1.2 Enligt ESK bör tillgång till information från den offentliga sektorn innebära

- en skyldighet att ge tillgång till administrativa arkiv och register, inte bara genom att informationen lämnas ut på begäran utan också genom aktiva insatser för att allmänheten skall få tillförlitlig information på ett rationellt sätt,
- likabehandling av alla aktörer som vill ha tillgång till de administrativa informationskällorna,
- en offentlig skyldighet att skydda rätten till informationstillgång.

3.1.3 Utvecklingen av informationssamhället och särskilt Internet erbjuder nya möjligheter, som den offentliga sektorn, även på EU-nivå, måste utnyttja i all informationsverksamhet. Med hjälp av Internet kan rätten till information inte bara utgöra en teoretisk möjlighet utan även bli lättare tillgänglig för en stor majoritet av medborgarna.

#### 3.2 Definition av den offentliga sektorn

3.2.1 Det är svårt att helt utesluta något av de tre tillvägagångssätt som behandlas i grönboken (funktionellt, rättsligt/institutionellt och finansiellt). Under alla omständigheter bör definitionen omfatta varje organ, oavsett juridisk ställning, som på uppdrag av en offentlig myndighet och underställd dennas kontroll utför offentliga tjänster av allmänt intresse, och som därmed har mycket stora befogenheter i förhållande till de lagar som reglerar relationer mellan privatpersoner<sup>5</sup>.

3.2.2 Rätten till information bör omfatta både statsägda företag som lyder under privaträtten och privata företag som på entreprenad tillhandahåller offentliga tjänster, med avseende på verksamhet

---

<sup>5</sup> EG-domstolen: Mål C-188/89 punkt 20 (Foster-domen).

som utesluter all kommersiell användning, samt lagstiftande organ och domstolar. Vad gäller dessa bör informationsrätten omfatta information som bildar underlag för beslut och rättsliga handlingar som är av kommersiell betydelse för tredje man (t.ex. vid exekutiv auktion).

3.2.3 ESK anser att man i framtiden, även om det är svårt att utesluta något av de tre tillvägagångssätt som granskas i grönboken, bör upprätta en förteckning över de olika kategorierna av tillgänglig information utifrån en institutionell och funktionell synvinkel. Med hänsyn till subsidiaritetsprincipen bör medlemsstaterna utarbeta denna förteckning och överlämna den till kommissionen.

3.2.4 ESK anser under alla omständigheter att tillgången till offentliga handlingar bör gälla alla offentliga organ som omfattas av offentlig rätt och på alla förvaltningsnivåer (EU, nationellt, regionalt och lokalt).

### 3.3 Hinder på EU-nivå

3.3.1 ESK anser att de nuvarande skillnaderna i villkor för tillgång till information från den offentliga sektorn i medlemsstaterna skapar hinder på EU-nivå. Därför bör varje fysisk eller juridisk person som begär information kunna erhålla den utan att behöva motivera sin begäran. Denna rättighet ingår i EU-medborgarskapet, och den kan bidra till ökad livskvalitet och en harmonisk och väl avvägd utveckling inom näringslivet samt ge enskilda personer och grupper bättre möjligheter att engagera sig i politiska och offentliga frågor.

3.3.2 Kommittén är medveten om att det trots de nuvarande hindren håller på att utvecklas en "nisch" för innovativa företag som utnyttjar den tekniska utvecklingen för att samla in och sälja specifik information på marknaden.

3.3.3 Enligt ESK är det viktigt att rätten att få tillgång till information och undantag från denna rätt är reglerade i detalj. Regleringen bör bygga på följande principer:

- Principen om begränsade undantag: undantagen måste vara begränsade till antal och definierade i detalj utan tvetydiga formuleringar.
- Principen om restriktiv tolkning: undantag får bara göras när de är absolut nödvändiga och de får aldrig tolkas i vid mening.
- Proportionalitetsprincipen: undantag får uteslutande göras för information som faktiskt kan förorsaka skada om den offentliggörs.
- Bevisföringsprincipen: det räcker inte att den offentliga sektorn motiverar avslag på begäran om information, utan den måste också kunna bevisa att offentliggörandet kan förorsaka skada.

- Kontrollprincipen: det måste införas strängare rättsliga kontroller av den offentliga sektorns avslag på begäran om information. Framför allt bör man uppmuntra utnyttjande av medlingsorgan som till exempel ombudsmannen.

#### 4. **Stora databaser (information om information)**

Utveckling av stora databaser (information om tillgänglig information) på EU-nivå skulle kunna hjälpa medborgarna och företagen i EU att orientera sig till den information som finns tillgänglig i den offentliga sektorn. Kommittén anser att det vore önskvärt att skapa en "ingång" med "förgreningar" över hela EU och utnyttja effektiva metoder och tekniska lösningar för att bevara den språkliga mångfalden i EU, något som skulle vara särskilt betydelsefullt för allmänheten och små och medelstora företag.

#### 5. **Prispolitik**

5.1 Kommittén är medveten om att olika prispolitik vad gäller tillgång till och utnyttjande av information från den offentliga sektorn i gemenskapens medlemsstater kan snedvrider konkurrensen mellan olika ekonomiska aktörer och skapa skillnader beträffande de möjligheter som medborgarna har.

5.2 Man bör åtminstone skilja mellan två olika typer av information. Information som har avgörande betydelse för medborgarna, särskilt sådan information som är knuten till medborgarnas utövande av sina demokratiska rättigheter, skulle kunna tillhandahållas gratis eller eventuellt till ett mycket lågt pris. Information som skall användas i kommersiellt syfte borde å andra sidan vara tillgänglig antingen till ett pris som täcker kostnaderna för tryck, uppdatering, datainhämtning och dataöverföring eller till ett rimligt marknadspris.

#### 6. **Offentliga organs verksamhet på informationsmarknaden**

6.1 De offentliga organen ger inte upphov till någon illojal konkurrens på EU-nivå när de aktivt offentliggör och sprider information som har karaktären av kungörelser, eller när de som en del av den offentliga förvaltningen vidtar åtgärder som kan anses falla inom deras verksamhetsområde eller betraktas som tjänster i allmänhetens intresse.

6.2 All informationsverksamhet som inte är kopplad till den offentliga förvaltningens verksamhet eller till fullgörande av tjänster i allmänhetens intresse bör även fortsättningsvis omfattas av fördragets bestämmelser, och särskilt av de bestämmelser som rör konkurrens, eftersom tillämpningen av dessa bestämmelser varken i praktiken eller juridiskt sett hindrar de offentliga organen att fullgöra sina skyldigheter<sup>6</sup>.

6.3 Tilldelningen av särskilda eller exklusiva rättigheter bör ske genom offentliga förfaranden som grundar sig på objektiva, tydliga och icke-diskriminerande kriterier, och verksamheten i företag med särskilda eller exklusiva rättigheter måste vara i enlighet med reglerna om statligt stöd i synnerhet och om fri konkurrens i allmänhet.

6.4 Vad gäller information som man kan få tillgång till endast via en källa, ställer sig kommittén positiv till att denna på ett lämpligt sätt ställs till alla medborgares och företags förfogande av det offentliga organ som sitter inne med informationen.

## 7. Databaser

De olika bestämmelserna vad gäller upphovsrätt till information från den offentliga sektorn i Europa kan leda till hinder för informationsutnyttjandet av följande skäl:

- Det berörda offentliga organet kan tänkas vilja skydda informationen som helhet, så att organet inte hålls ansvarigt för mottagarnas bearbetning av den förmedlade informationen, eftersom upphovsrätten gäller uppgifterna som helhet och inte urval eller redigering av informationen. Detta upphovsrättsliga skydd kan även tillämpas på det material som krävs för drift eller konsultation av databaser av thesaurus-typ och av indexeringssystem. Dessutom gäller skydd enligt "sui generis"-rätten andra områden än upphovsrätten, eftersom äganderätten tillkommer databaskonstruktören.
- Upphovsrätten kan komma att utgöra en inkomstkälla för organen inom offentliga sektorn.

## 8. Privatlivets helgd

8.1 De gällande bestämmelserna om privatlivets helgd och skydd av den personliga integriteten vid användning av databaser och telekommunikation måste ses som ett minimiskydd som gemenskapsrätten skall garantera och måste fullt ut tillämpas på organ inom offentliga sektorn.

---

<sup>6</sup>

Artikel 90.2 i EG-fördraget.



8.2 Kommittén ställer sig positiv till en hög skyddsnivå vad gäller medborgarnas privatliv, med tanke på att detta är en grundvalarna för ett demokratiskt samhälle.

8.3 Kommittén anser att kommersiella intressen i inget fall kan motivera tillgång till personuppgifter som den offentliga sektorn förfogar över, i fall som inte omfattas av gällande lagstiftning, särskilt direktivet om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (direktiv 95/46/EG)<sup>7</sup> och direktivet om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet (direktiv 97/66/EG)<sup>8</sup>.

## 9. Ansvarsregler

Det faktum att medlemsstaterna har olika ansvarsregler kan utgöra ett hinder för tillgång till eller användning av information från den offentliga sektorn. Om information förmedlas från ett offentligt organ i ett land och ansvarsreglerna inte är desamma som i det land där det företag som tar emot informationen har sitt huvudkontor, kan detta leda till att företagen väljer att etablera sig i det land där skyddsnivån är lägst.

## 10. EU-institutionernas politik beträffande tillgång till information

ESK anser att EU-institutionernas politik fram till nu har varit otillräcklig vad gäller tillgång till och användning av information. Kommittén menar att man måste gå vidare i den riktning som rådet och kommissionen utstakat i sina beslut och som vidareutvecklas i denna grönbok, för att se till att medborgarna får så stor insyn som möjligt och för att de europeiska företagens konkurrenskraft skall säkerställas. Kommittén anser att man åtminstone måste beakta de principer som anges i punkt 3.3.3.

## 11. Åtgärder som bör prioriteras på europeisk nivå

11.1 Kommittén menar att man av effektivitetsskäl, och med hänsyn till det mervärde som skulle kunna uppnås på europeisk nivå, så snart som möjligt bör reglera tillgången till information från den offentliga sektorn och det fria informationsflödet inom gemenskapen, i enlighet med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna. Denna reglering bör ske genom ett tvingande rättsligt instrument.

---

<sup>7</sup>

EGT L 281, 23.11.1995, s. 31–50; Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

<sup>8</sup>

EGT L 024, 30.01.1998, s. 1–8; Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet.

11.2 Kommittén anser också att man som komplement skulle kunna vidta andra typer av åtgärder, till exempel informations- och erfarenhetsutbyte mellan offentliga organ, kampanjer för att ge medborgarna kunskaper och utbildning om de informationskällor som finns samt pilotprojekt där metoder för informationsspridning och samordning av informationskällor utarbetas.

Bryssel den 28 april 1999

Ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Ekonomiska och sociala kommitténs  
generalsekreterare

Beatrice Rangoni Machiavelli

Patrick Venturini

---