



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionen

# Tillgång till handlingar inom EU:s Institutioner

En studie av EU:s öppenhetsförordning 1049/2001 utifrån  
sekretessgrunden skydd för privatliv och integritet.

Ylva Festin

Examensarbete vårterminen 2012

Handledare: Thomas Erhag  
Examinator: Andreas Moberg

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Förkortningar.....	5
1 Inledning.....	6
1.1 Introduktion.....	6
1.2 Syfte.....	8
1.3 Avgränsningar.....	9
1.4 Metod, teori och material.....	9
1.5 Disposition.....	12
2 Öppenhet i EU.....	14
2.1 Utvecklingen av öppenhet inom EU.....	14
2.2. Öppenhet som en grundläggande rättsprincip inom EU.....	16
2.2.1 Europakonventionen.....	16
2.2.2 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	19
2.3 Öppenhet i EU:s primär- och sekundärrätt.....	21
2.4 Förordning 1049/2001.....	23
2.5 Förändringar i anledning av Lissabonfördraget.....	24
3 EU-institutionernas skyldigheter enligt 1049/2001.....	25
3.1 Begreppet handling i förordning 1049/2001 och bedömningen av ansökan om utlämnande.....	26
3.2 Skyldigheten att göra en konkret och individuell bedömning.....	27
3.3 Sekretessgrunderna i artikel 4 i 1049/2001.....	29
3.4 Sammanfattning.....	31
4 Utvecklingen av skyddet för privatliv och skyddet för personuppgifter inom EU.....	32
4.1 Skyddet för privatliv i EU:s lagstiftning.....	32
4.2 Innebörden av begreppet privatliv.....	32
4.3 Skyddet för personuppgifter i EU:s lagstiftning.....	34
4.3.1 Stadgan.....	34
4.3.2 Direktiv 95/46/EG.....	35
4.3.3 Personuppgiftslagen.....	35
4.3.4 Förordning 45/2001.....	37
4.3.5 Förändringar i och med Lissabonfördraget.....	39
4.4 Innebörden av begreppet personuppgifter enligt unionslagstiftningen.....	39
5 Tolkningen av sekretessgrunden i 4(1)b i förordning 1049/2001.....	41
5.1 Bakgrunden till målet Bavarian Lager.....	43
5.2 Tröskelteorin.....	44
5.3 Hänvisningsteorin.....	47
5.4 Är bestämmelsen i 4(1)b ”odelbar”?.....	48
5.5 Sammanfattning.....	49
6 Följder om förordning 45/2001 tillämpas.....	50

6.1	Registrerades rätt till invändningar .....	50
6.2	Undantag enligt 8 i 45/2001 .....	50
7	Ändring av förordning 1049/2001 .....	54
7.1	Den föreslagna innebörden av begreppet handling .....	54
7.2	Kommissionens ändringsförslag avseende personuppgifter .....	55
7.3	Datatillsynsmannens ändringsförslag avseende personuppgifter .....	55
7.4	Europaparlamentets ändringsförslag avseende personuppgifter .....	58
7.5	Sveriges inställning till förändringarna .....	60
8	Avslutning .....	61
9	Källförteckning .....	64

## Sammanfattning

EU:s regler kring öppenhet har utvecklats från deklARATIONER, beslut och fördragsbestämmelser. Sedan 2001 ger förordning 1049/2001 en lagstadgad rätt för medborgare att få tillgång till handlingar inom EU:s institutioner. Nya rättsfall på området har förändrat tillämpningen av förordning 1049/2001 och BAVARIAN Lager-målet har påverkat hur sekretessgrunden i 4(1)b i förordning 1049/2001 om skyddet för privatliv och personuppgifter skall förstås. Istället för att göra en riskbedömning om den potentiella skada utlämnandet av personuppgifter kan ha på skyddet för privatliv har EU-domstolen tolkat bestämmelsen i 4(1)b som en hänvisning direkt till förordning 45/2001 om skydd för personuppgifter. Domstolen har även fastslagit att personnamn skall anses vara personuppgifter. Detta har fått den praktiska följden att EU:s institutioner har laglig grund att avslå ansökningar om tillgång till handlingar i de fall handlingarna innehåller personnamn. Dessutom aktualiseras ett antal bestämmelser i förordning 45/2001 som strider mot bestämmelser i förordning 1049/2001. Detta får allvarliga följder för öppenhetens utveckling inom EU och inskränker den lagstadgade rätt till tillgång till handlingar som förordning 1049/2001 ska försäkra. Utvecklingen av praxis har än en gång aktualiserat frågan om EU:s öppenhet och det finns ett behov av att förändra förordning 1049/2001 för att kunna fortsätta på det reformarbete i öppenhetens tecken som pågått inom EU de senaste årtiondena.

## **Förkortningar**

EU – Europeiska unionen

PUL – Personuppgiftslagen (1998:204)

EU-domstolen – Europeiska unionens domstol

Europadomstolen – Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

FEU – Fördraget om Europeiska unionen

FEUF – Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

EUT – Europeiska unionens officiella tidning

EKMR – Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

SOU – Statens offentliga utredningar

TF - Tryckfrihetsförordningen

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

Den 15 mars 1999 tvingades Jaques Santer's EU-kommission avgå efter anklagelser om bedrägeri. Orsakerna till detta var delvis bristen på öppenhet och bristande kommunikation gentemot medborgarna.<sup>1</sup> När kommissionens nya ordförande Romani Prodi tillträdde posten uttalade han att kommissionens arbete hädanefter skulle präglas av *glasnost*, det ryska ordet för öppenhet. Glasnost är också namnet på den politiska reform som Gorbatsjov införde i Sovjetunionen 1985 och som bland annat syftade till att öka genomsynen och öppenheten i den sovjetiska statens administration. Tanken var att öppenheten skulle rädda det sovjetiska imperiet från sönderfall men skyndade på många sätt på processen mot dess sammanbrott.<sup>2</sup> Öppenhetsreformer kan påverka slutna maktstrukturer och kan uppenbarligen få imperier att falla samman.

Frågan om EU:s öppenhet eller snarare brist på öppenhet har varit föremål för debatt de senaste decennierna.<sup>3</sup> EU:s institutioner har historiskt sett kännetecknats av en slutenhet och detta kan delvis förklaras med det tidiga EU:s karaktär som en mellanstatlig organisation. I utrikespolitiska sammanhang har sekretess alltid varit regel snarare än undantag. Men i takt med att EU har utvecklats till en organisation av mer överstatlig karaktär har det också kommit krav på ökad insyn i EU:s verksamhet. Mycket av kritiken hör samman med den om EU:s så kallade demokratiska underskott, som försökts åtgärdas exempelvis med hjälp av mer inflytande för det folkvalda Europaparlamentet.<sup>4</sup>

Under 1990-talet började kraven om ökad öppenhet leda till konkreta åtgärder inom gemenskapen.<sup>5</sup> Inför Sveriges medlemskap i EU diskuterades EU:s bristande öppenhet som ett hot mot den svenska offentlighetsprincipen. Det fanns en farhåga att eventuella EU-regler kring öppenhet skulle inskränka de nationella reglerna och även göra området om öppenhet föremål för harmonisering på EU-nivå.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Topan, *The Resignation of the Santer-Commission: The Impact of 'Trust and Reputation*, s. 8.

<sup>2</sup> Cygan, *The White Paper on European Governance - Have Glasnost and Perestroika Finally Arrived to the European Union?* Arbetet med förbättringen av EU:s förvaltning och därigenom öppenhet har bland annat utvecklats i en vitbok från 2001, KOM (2001) 428 slutlig.

<sup>3</sup> Bland annat Öberg, *Sura svenska krusbär*, s. 234-237. Spira, 7:16 och andra hot mot öppenheten: om offentlighet och sekretess i Sverige och EU, Söderman, *The EU's Transparent Bid for Opacity*.

<sup>4</sup> Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, s. 407.

<sup>5</sup> Lenaerts, van Nuffel, Bray, *Constitutional law of the European Union*, s. 516.

<sup>6</sup> Öberg, *Sura svenska krusbär*, s. 234

Öppenhet handlar delvis om medborgarnas möjligheter till maktkontroll. En god öppenhet i samhället kan förhindra korruption, jäv och godtycklighet. Öppenhet är också en förutsättning för god förvaltning och i EU-sammanhang en utgångspunkt för medborgarnas förståelse av unionens beslutandeprocess.<sup>7</sup> En viktig del av öppenheten är medborgarnas rätt till tillgång till handlingar. En sådan rätt ökar rättssäkerheten och tillgång till information är en av förutsättningarna för medborgarnas delaktighet i ett demokratiskt samhälle.<sup>8</sup>

I dag betraktas principen om öppenhet som en allmän rättsprincip inom EU-rätten.<sup>9</sup> Redan i första artikeln i fördraget om Europeiska unionen (hädan efter omnämnt FEU) finns en bestämmelse som föreskriver att unionens beslut skall fattas så öppet som möjligt. EU har sedan 2001 en öppenhetsförordning; förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Denna förordning antogs under det svenska ordförandeskapet 2001, men var redan vid antagandet omdiskuterad. Å ena sidan hyllades förordningen som den största framgången under det svenska ordförandeskapet, å andra sidan kritiserades den som undermålig och som ett hot mot den svenska offentlighetsprincipen.<sup>10</sup> Samtidigt innebar förordningen en skyldighet för EU:s institutioner att upprätta offentliga register, diarieföra sina handlingar och korta ner sina handläggningstider, något de ej tidigare varit tvungna att göra. På många sätt var denna förordning en seger för öppenhetsförespråkarna inom unionen men många anser att unionen fortfarande har långt kvar till den öppenhet som krävs för att ge den legitimitet.<sup>11</sup> Institutionerna kritiserades för att motarbeta detta öppenhetsarbete genom att ta lång tid på sig att lämna ut handlingar och att i stor utsträckning hänvisa till sekretessbestämmelser. Kritikerna fick vatten på sin kvarn när interna dokument från kommissionen läckte ut till allmänheten 2009.<sup>12</sup> Tjänstemännen uppmanades att upprätta dels en ”officiell” akt som inte innehöll några ”pinsamma uppgifter” eller personliga kommentarer om t.ex. möten och som utan prövning kunde lämnas ut och dels en ”inofficiell” akt innehållande alla de uppgifter som *inte* skulle lämnas ut. Detta är ett exempel på EU:s något problematiska relation till öppenhet.

---

<sup>7</sup> Augustyn, Monda, *Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years from the Adoption of Regulation 1049/2001*, s. 17-20.

<sup>8</sup> Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, s. 17.

<sup>9</sup> Craig, De Burca, *EU Law; Text, Cases and Materials*, s. 567.

<sup>10</sup> Öberg, *Sura svenska krusbär*, s. 232.

<sup>11</sup> Bland annat: <http://www.naturskyddsforeningen.se/natur-och-miljo/miljoratt/vart-arbete/eus-oppnhet-maste-varnas/> (besökt 2012-05-14), Augustyn, Maja, Monda, Cosimo, *Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years from the Adoption of Regulation 1049/2001* och brev från Europeiska ombudsmannen till Rådet om deras olämpliga arbetsmetoder, 29 juni 2011, OI/3/2011/KM.

<sup>12</sup> Finns tillgänglig på internet: [EU DG Trade internal brief: Vademecum on Access to Documents, Jan 2009](#) s 13. (besökt 2012-05-14).

Rätten till tillgång till handlingar är inte absolut och i förordning 1049/2001 finns ett antal sekretessgrunder. En av dessa sekretessgrunder är skydd för privatliv. Denna sekretessgrund har varit föremål för ett antal uppmärksammade rättsfall från EU-domstolen som har fört tillämpningen av öppenhetsförordningen i en mer restriktiv riktning till förmån för skyddet för privatliv och integritet. Domstolens avgöranden har återigen aktualiserat frågan om öppenheten inom EU och vilket håll utvecklingen är på väg.<sup>13</sup>

Principen om öppenhet begränsas av rätten till skydd för privatliv och integritet som är en grundläggande rättighet och allmän rättsprincip.<sup>14</sup> Dessa två principer syftar till att skydda två olika värden som måste balanseras i prövningen om utlämnande av handlingar. Den senaste tidens utveckling av praxis i denna fråga pekar på ett utökat skydd för privatliv och integritet på bekostnad av öppenhetsprincipen. Vid sidan av denna diskussion pågår en debatt om skyddet för privatliv och integritet i anledning av datalagringsdirektivet.<sup>15</sup> Jag kommer inte beröra denna debatt i någon större utsträckning, men problematiken som diskuteras i den frågan är ändå intressant utifrån perspektivet skydd för privatliv och integritet som ingår i den här uppsatsens syfte. Datalagringsdirektivet föreskriver bland annat att all trafik över internet, telefon och det mobila nätet skall lagras mellan 6 månader och två år. Detta har av motståndarna sett som en inskränkning av skyddet för privatliv och integritet, medan förespråkarna uppfattar direktivet som nödvändigt för att förhindra kriminell verksamhet m.m. och därför är inskränkningen av skyddet för privatliv legitimerad.<sup>16</sup> Den här diskussionen angående rätten till skydd för privatliv är intressant att jämföra med synen på skyddet för privatliv i relation till principen om öppenhet.

## 1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka relationen mellan öppenhetsprincipen och skyddet för privatliv och integritet inom EU. I fokus för uppsatsen står avvägningen mellan rätten till tillgång till handlingar inom EU:s institutioner enligt förordning 1049/2001 och den särskilda sekretessgrunden avseende skydd

---

<sup>13</sup> Se bland annat Augustyn, Monda, *Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years from the Adoption of Regulation 1049/2001*, s. 17-20, Lynskey, *Data protection and freedom of information: Reconciling the irreconcilable?* s. 37-39, Europeiska Datatillsynsmannen, *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, Additional EDSP paper 2011.

<sup>14</sup> Hettne, Eriksson, *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s. 64.

<sup>15</sup> Direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG.

<sup>16</sup> För en sammanfattning av proposition m.m. [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Lagring-av-trafikuppgifter-for\\_GY01JuU14/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Lagring-av-trafikuppgifter-for_GY01JuU14/)



för privatliv och integritet som kommer till uttryck i artikel 4(1)b i förordning 1049/2001.

Min avsikt är att undersöka hur EU-domstolen går tillväga för att lösa eventuella problem som uppstår i tillämpningen av sekretessgrunden för skydd för privatliv och integritet och om de senaste årens rättspraxis har inneburit en annan förståelse av denna sekretessgrund. En stor del av undersökningen kommer utgöras av tolkning av rättspraxis från EU-domstolen. Domstolens argumentation kommer analyseras utifrån domstolens förståelse av ordalydelsen i sekretessgrunden om skydd för privatliv och integritet i förordning 1049/2001.

Uppsatsen består även av ett kontextuellt avsnitt avsett att behandla utvecklingen av principen om öppenhet och utvecklingen av skyddet för privatliv inom EU-rätten. Detta avsnitt kommer också behandla hur principen om öppenhet och rätten till privatliv och integritet kommer till uttryck i EU:s lagstiftning.

### 1.3 Avgränsningar

Då föremålet för denna studie är att studera EU-rättsliga frågor kommer inte svensk lagstiftning, praxis eller förarbeten att undersökas i någon större utsträckning. Det svenska perspektivet kommer att belysas på ett politiskt plan för att klargöra Sveriges inställning till vissa övergripande principer. Paralleller till svensk lagstiftning kommer dras i vissa sammanhang för att öka förståelsen av regelverket inom EU.

De EU-rättsliga mål som kommer undersökas är sådana som behandlar sekretessgrunden skydd för privatliv och integritet i förordning 1049/2001 och som finns tillgängliga på svenska och engelska. Pågående processer kommer inte undersökas och faller således utanför denna undersökning.

### 1.4 Metod, teori och material

Då denna uppsats grundar sig på dokument och information från EU kommer en EU-rättslig metod tillämpas. Hettne och Eriksson menar att EU-rätt inte utgår från samma källor som till exempel svensk rätt. I svensk rätt har till exempel förarbeten en speciell status som rättskälla.<sup>17</sup> I EU präglas förarbetena av politiska förhandlingar och lagstiftarens vilja är därför svårare att urskilja. Hettne och Eriksson menar dock att förarbetena har blivit viktigare och att man kan förvänta sig att deras betydelse kommer öka.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Hettne, Eriksson, *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s. 67.

<sup>18</sup> Hettne, Eriksson, *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s. 67.

Enligt Hettne och Eriksson är EU-rätten till stor del skapad utifrån rättspraxis likt en angloamerikansk *Common law*-tradition och därför finner man gällande rätt till övervägande del i rättspraxis.<sup>19</sup> Jag har därför valt att analysera ett antal mål från EU-domstolen för att studera balansen mellan öppenhetsprincipen och principen om skydd för privatliv inom EU-rätten.

De allmänna rättsprinciperna är en del av EU-rätten och betraktas som en rättskälla.<sup>20</sup> De betecknas ibland som *oskrivna rättskällor* och står för mer varaktiga värden än exempelvis regler.<sup>21</sup> Enligt Bernitz och Kjellgren skall de allmänna rättsprinciperna betraktas som tvingande vilket innebär att unionens institutioner är bundna av dem.<sup>22</sup> EU-domstolen kan använda de allmänna rättsprinciperna vid tolkning av rättsregler. Samtidigt är rättsprinciperna vagare än rättsregler och anger ingen automatisk rättsföljd då de inte respekteras.<sup>23</sup>

Principen om öppenhet utgör en allmän rättsprincip i EU-rätten.<sup>24</sup> Den har kodifierats i artikel 1 i FEU och artikel 15 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (hädanefter omnämnt FEUF). Denna uppsats kommer behandla utvecklingen av principen om öppenhet inom EU, från att ha utgjort en vag deklARATION i Maastrichtfördraget till att stadgas i både EU:s primär- och sekundärrätt.

Det material jag använt mig av utgörs av offentliggjord information från EU:s institutioner som Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd, Europaparlamentet, Europeiska ombudsmannen, Europeiska datatillsynsmannen<sup>25</sup>, Europeiska unionens domstol med flera. För att skapa en kontextuell förståelse av relationen mellan öppenhet och skydd för privatliv har jag studerat akademiska artiklar och facklitteratur.

En del av materialet till den här uppsatsen består av andra källor än de traditionellt rättsliga källorna. Jag har exempelvis hämtat mycket material från Europeiska ombudsmannen. Dennes uppgift är delvis att slå vakt om öppenheten och därmed är ombudsmannens material färgat av dennes strävan att uppnå så mycket öppenhet som möjligt. I relationen mellan öppenhet och skyddet för

---

<sup>19</sup> Hettne, Eriksson, *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s. 25.

<sup>20</sup> Hettne, *Rättsprinciper som styrmedel: allmänna rättsprinciper i EU:s domstol*, s. 41.

<sup>21</sup> Hettne, Eriksson, Ida, *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s. 42.

<sup>22</sup> Bernitz, Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 98.

<sup>23</sup> Hettne, Eriksson, *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s. 42.

<sup>24</sup> Craig, De Burca, *EU Law; Text, Cases and Materials*, s. 567 och Hettne, *Rättsprinciper som styrmedel: allmänna rättsprinciper i EU:s domstol*, s. 63.

<sup>25</sup> Datatillsynsmannen är en institution som vars information kommer behandlas i denna uppsats. En del specifika uppgifter för denna institution fastslås i förordning 45/2001. De ska syssla med övervakning, rådgivning och samarbete.

privatliv försvarar ombudsmannen öppenhet. Detta gör att materialet inte kan anses vara objektivt. För att väga upp denna obalans har jag också använt mig av material från Europeiska datatillsynsmannen, vars primära uppgift är att slå vakt om skyddet för privatliv genom att verka för en säker personuppgiftshantering.

Ett avsnitt i uppsatsen behandlar förslag till lagändringar inom EU:s system. Mycket av materialet som berör ändringsförslagen är politiskt färgat, som debatter från Europaparlamentet till exempel och Sveriges ståndpunkt i frågan. Syftet med att ha en sådan bredd i källmaterialet är att öka förståelsen av relationen mellan principerna om öppenhet och skyddet för privatliv.

Med detta sagt bör konstateras att den största delen av denna uppsats utgörs av analys av mål från EU:s domstolar. Genom tolkning av rättsfallen försöker jag klargöra resonemang i domstolarnas avgöranden och argumentation. En del av rättsfallen kommer från underinstansen Tribunalen och en del från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). Jag kommer fästa större vikt vid de fall som kommer från domstolen då de har ett högre prejudikatvärde än de från Tribunalen.<sup>26</sup> Eftersom Tribunalen tidigare (innan Lissabonfördraget) hette förstainstansrätten kan viss förvirring uppstå i diskussionen av rättspraxis. Även om domstolen har bytt namn så kommer jag benämna äldre rättspraxis som domar från förstainstansrätten, och nyare rättspraxis som domar från Tribunalen.

De mål som har analyserats är mål som hanterar problematiken i relationen mellan rätten till tillgång till handlingar och rätten till skyddet för privatliv. Urvalet av rättsfall baseras på en genomgång av de tillgängliga rättsfall som behandlar artikel 4(1)b av förordning 1049/2001. Denna artikel föreskriver när handlingar inte ska lämnas ut och hänvisar till skyddet för personuppgifter. Andra rättsfall som behandlar närliggande problematik kommer även tas upp i den mån de är relevanta för avvägningen mellan förordning 1049/2001 och skyddet för privatliv och integritet. Exempelvis kan vissa rättsfall ha utförliga resonemang om hur ett visst begrepp skall förstås, och detta kan då bli relevant i analysen av de huvudsakliga rättsfallen. Dessutom kommer rättsfall som behandlar andra artiklar i förordning 1049/2001 analyseras, då de är betydelsefulla för hur sekretessgrunderna och de bakomliggande principerna till förordningen har tolkats i domstolen.

De grundläggande rättigheterna som regleras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) är även en del av undersökningen. EU-domstolen har slagit fast att de

---

<sup>26</sup> Hettne, *Rättsprinciper som styrmedel: Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol*, s. 45.

grundläggande rättigheterna ska tillhöra EU-rättens allmänna rättsprinciper och ska beaktas av EU-domstolen.<sup>27</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (hädanefter omnämnd stadgan) utgör också grundläggande rättigheter som EU-domstolen ska beakta. Stadgan blev en juridiskt bindande rättsakt i och med Lissabonfördragets ratificering. Bestämmelser om skyddet för privatliv finns både i EKMR och stadgan.

Angående den språkliga användningen kan sägas följande. Offentlighet, genomsyn och öppenhet är alla begrepp som förekommer i sammanhang när man talar om öppenhet. I engelska texter används främst begreppen *transparency* och *openness*. Det engelska ordet *transparency* och det franska ordet *transparence* har i officiella dokument använts synonymt, men engelskans *openness* förekommer också i officiella sammanhang. Denna användning av två begrepp beror på att översättarna från franska till engelska använde *transparency* eftersom de inte kände till begreppet *openness*.<sup>28</sup> Jag kommer hålla mig till begreppet *öppenhet* för enkelhetens skull.

I de fall jag talar om privatliv och integritet kommer termerna från engelskans *privacy* och *integrity*. Dessa begrepp är näraliggande i betydelse men är ändå i den form de förkommer i lagtext, två skilda begrepp. I denna uppsats kommer jag främst behandla begreppet privatliv, och då integritet i viss mån ingår i definitionen av privatliv kommer jag inte separat att diskutera definitionen av integritet. Denna uppsats handlar även i stor utsträckning om relationen mellan skyddet för privatliv och integritet kopplat till skyddet för personuppgifter. Detta beror på att formuleringen i artikel 4(1)b i förordning 1049/2001 nämner både rätten till privatliv och skyddet för personuppgifter som skyddsvärda. Skyddet för personuppgifter är på sätt och vis en precisering av skyddet för privatliv.

Lydelsen i artikel 4(1)b omfattar uttrycket *gemenskapslagstiftning* men för att undvika förvirring kommer jag använda uttrycket *unionslagstiftning* eftersom detta är det korrekta begreppet efter Lissabonfördragets ikraftträdande.

### 1.5 Disposition

I kapitel två kommer jag behandla utvecklingen av principen om öppenhet inom EU-rätten. Förordning 1049/2001 kommer att presenteras i kapitel 3 med en genomgång av reglerna om hur en ansökan om tillgång till dokument går till och i det fjärde kapitlet kommer sekretessgrunderna i artikel 4 presenteras och diskuteras. Då reglerna om personuppgifter är föremålet för denna uppsats kommer jag uppehålla mig främst vid dem. I kapitel fem följer en genomgång av

---

<sup>27</sup> Se mål 29/69, Stauder mot staden Ulm – Sozialamt, punkt 7.

<sup>28</sup> Föreläsning med Europeiska ombudsmannen i Bologna 17 oktober 2006.

mål från EU-domstolen som behandlar relationen mellan öppenhet och skyddet för privatliv och integritet och sjätte kapitlet kommer omfatta följderna av domstolens avgöranden. Sjunde kapitlet behandlar föreslagna ändringar av förordning 1049/2001. I det åttonde och avslutande kapitlet diskuteras resultatet av rättsfallsanalysen och de principer som står emot varandra i de här konflikterna.

## 2 Öppenhet i EU

Öppenhet kan ses som en grundläggande del i ett demokratiskt system.<sup>29</sup> I ett folkstyrt samhälle är det av stor betydelse att allmänheten har insyn i den offentliga verksamheten.<sup>30</sup> Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförandet och ligger till grund för förvaltningens legitimitet.<sup>31</sup> Insyn i beslutprocesser är en viktig del av principen om öppenhet.<sup>32</sup> Medborgare som får möjlighet att granska bakgrunden till beslutsfattande kan kontrollera att makten inte missbrukas utan att den utövas under lagarna.<sup>33</sup> Att makthavare inte överskrider sina befogenheter är själva grunden för legalitetsprincipen, som är en allmän rättsprincip i EU.<sup>34</sup> Denna uppsats kommer som nämnts uppehålla sig vid öppenhet i form av medborgares rätt till tillgång till handlingar.

### 2.1 Utvecklingen av öppenhet inom EU

Det faktum att EU till en början var en mellanstatlig organisation har naturligtvis satt sina spår i förhållande till hur öppenheten har hanterats. Även i dagens Sverige är det sekretesspresumtion på många av de handlingar som behandlar utrikes relationer och sådant som kan ”störa” relationerna till andra länder.<sup>35</sup> Detta är normalt i utrikespolitiken men med EU:s ökade överstatliga karaktär har även kraven på öppenhet ökat. Numera finns principen om öppenhet fastslagen i både fördrag, bindande stadgor och konventioner, och får idag anses vara en allmän rättsprincip inom EU.<sup>36</sup> Däremot är medlemsstaterna långt ifrån överens om hur denna rättsliga princip ska förstås och vilka rättigheter som kan grundas på den. Det är inte alla medlemsstater som anser att öppenhet skall betraktas som en grundläggande rättighet men denna syn håller på att förändras.<sup>37</sup> Inom EU har kommissionen traditionellt motsatt sig öppenhet i högre grad än exempelvis parlamentet.<sup>38</sup> Sverige tillsammans med de andra nordiska länderna och även Nederländerna har historiskt sett varit förespråkare för ökad öppenhet, medan länder som Storbritannien och Frankrike i större utsträckning varit motståndare.<sup>39</sup> Målet Nederländerna mot rådet är ett rättsfall som fick stor genomslagskraft i frågan om öppenhet innan förordning 1049/2001 trädde i kraft.<sup>40</sup> I detta avgörande understryker domstolen att rätten till tillgång till information är av

---

<sup>29</sup> Dahl, *Demokratin och dess antagonister*, s. 175.

<sup>30</sup> Bohlin, *Offentlighetsprincipen* s. 17.

<sup>31</sup> Skäl nr 2 i förordning 1049/2001.

<sup>32</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents and data protection, Background paper*, s. 6.

<sup>33</sup> Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, s. 17.

<sup>34</sup> Bernitz, Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 99.

<sup>35</sup> Offentlighet och sekretesslag (2009:400) 15:1.

<sup>36</sup> Craig, De Burca, *EU Law; Text, Cases and Materials*, s. 562.

<sup>37</sup> Tridimas, *General principles of EC law*, s. 221.

<sup>38</sup> Topan, *The Resignation of the Santer-Commission: The Impact of 'Trust and Reputation*, s. 9 och Taylor, Simon Row *over access to EU documents hots up*.

<sup>39</sup> Se bland annat: Söderman, *The EU's Transparent Bid for Opacity*, och Spira, *Öppenhet i EU – Ett spel med osäker utgång*, s. 5 ff.

<sup>40</sup> Mål C-58/94 (Nederländerna mot rådet)

största vikt för att upprätthålla institutionernas demokratiska karaktär men påståendet från Nederländerna att tillgång till information skulle vara en grundläggande rättighet tillbakavisas.<sup>41</sup>

Öppenhetens motståndare har ofta hävdats att den hindrar beslutsprocesser och försvårar politiska överenskommelser, och att öppenhet helt enkelt motarbetar effektiviteten i förvaltningen.<sup>42</sup> Öppenhet är en allmän rättsprincip inom unionsrätten idag, men denna principns påverkan på den enskilda individen beror på hur EU-domstolen tolkar principen och tillämpar den i det enskilda fallet. Det ligger en problematik i att tolkningen skiljer sig åt och det faktum att öppenheten betraktas som en allmän rättsprincip löser inte problemet.<sup>43</sup>

Från svenskt perspektiv betraktas öppenhet generellt som något positivt. Offentlighetsprincipen uttryckt i TF 2:1 har sin motsvarighet i de nordiska länderna men få av EU:s andra medlemsstater har någon liknande bestämmelse.<sup>44</sup> En person som vill ta del av handlingar behöver inte ange några skäl och får dessutom vara anonym enligt den svenska lagstiftningen. Inom de andra medlemsstaternas rättsordningar har den enskildas rätt till tillgång till handlingar bedömts utifrån deras relation till handlingen. Till exempel har den som är part i ett mål traditionellt haft rätt till tillgång till handlingar som rör målet.<sup>45</sup> Inom EU har huvudprincipen varit att sekretessbelägga handlingarna hos institutionerna och endast offentliggöra dem i undantagsfall.<sup>46</sup> Inför Sveriges medlemskap i EU framhölls det som av största vikt att den svenska offentlighetsprincipen respekterades och lämnades orörd.<sup>47</sup> Sverige har sedan medlemskapet i EU tagit en aktiv roll för att öka öppenheten inom unionen och sett strävan mot ökad öppenhet som mycket viktigt.<sup>48</sup> Detta arbete har många gånger visat sig vara svårt delvis på grund av medlemsstaternas olika rättstraditioner.<sup>49</sup> Ett tecken på Sveriges engagemang i denna fråga är att Sverige ofta har intervenerat i mål som behandlat principen om öppenhet. I större delen av de rättsfall som hanterar ämnet tillgång till handlingar inom EU har Sverige gått in i rättsprocesserna och stött de yrkanden som gjorts för att öka tillgängligheten till allmänna handlingar, många gånger i gott sällskap av Danmark, Finland och även Nederländerna.<sup>50</sup>

---

<sup>41</sup> Craig, De Burca, *EU Law; Text, Cases and Materials*, s. 564.

<sup>42</sup> Söderman, *The EU's Transparent Bid for Opacity*, samt Craig, De Burca *EU Law; Text, Cases and Materials* s. 562, Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, s. 134.

<sup>43</sup> Craig, Paul, De Burca, Grainne: *EU Law; Text, Cases and Materials*, 2011 s. 567.

<sup>44</sup> Bernitz, Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 125.

<sup>45</sup> Föreläsning med Europeiska ombudsmannen i Bologna 17 oktober 2006.

<sup>46</sup> Bernitz, *Europarättens grunder*, s. 125.

<sup>47</sup> Prop. 1994/95:19 s. 463.

<sup>48</sup> Bernitz, *Europarättens grunder*, s. 125.

<sup>49</sup> Hettne, Eriksson, *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning* s. 204.

<sup>50</sup> Mål som T-105/95, WWF mot kommissionen, (Sverige för, Frankrike och UK mot) T-14/98, Heidi Hautala mot rådet, (Sverige för, Frankrike emot) C-28/08, Bavarian Lager mot kommissionen, (i

## 2.2. Öppenhet som en grundläggande rättsprincip inom EU

### *2.2.1 Europakonventionen*

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (hädanefter omnämnd EKMR) undertecknades i november 1950 av medlemsstaterna i Europarådet. Sedan dess har den fungerat som en bas för de grundläggande rättigheter som EU ska respektera. Rätten till allmänna handlingar finns inte tydligt uttryckt i EKMR men Europadomstolen har i sin praxis uttryckt att en sådan rätt följer av skyddet av informationsfriheten i artikel 10 och rätten till privatlivet i artikel 8.<sup>51</sup>

#### Artikel 10 – Yttrandefrihet

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Artikel 10 ger rätten till information som inte är sekretessbelagd, och artikel 8 ger rätt till information om personliga förhållanden.<sup>52</sup> Enligt fördragen och fastlagd praxis är EKMR en del av EU:s juridiska system och skyddet för de grundläggande rättigheterna ska som tidigare nämnts betraktas som en allmän rättsprincip. EU:s lagstiftning och EKMR ska inte strida mot varandra utan vara två system som går i linje med varandra.<sup>53</sup> Rättsfall som *Internationale Handelsgesellschaft*, *Nold* och *Hauer*<sup>54</sup> har utvecklat detta förhållande och den gemensamma förklaringen från Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 5 april 1977 klargjorde relationen mellan EKMR och EU ytterligare:

1. Europaparlamentet, rådet och kommissionen understryker den utomordentliga betydelse de tillmäter skyddet av grundläggande rättigheter, som dessa framgår i synnerhet av medlemsstaternas konstitutioner och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
2. Vid utövandet av sina befogenheter och vid fullföljandet av Europeiska gemenskapernas mål iakttar de och skall fortsätta att iaktta dessa rättigheter.

---

överklagandet Sverige, Danmark, Finland som intervenienter och Storbritannien och rådet som motpart). C-506/08, Sverige mot My travel och kommissionen, (Sverige stöddes av Danmark, Nederländerna och Finland, medan Tyskland, Frankrike och Storbritannien var mot) C-139/07, Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen, (Sverige och Finland i första instans, Danmark i överklagandet).

<sup>51</sup> Lind, m.fl. Rapport: *EU-rättsliga frågor kring arbetsmodellerna till ny yttrandefrihetsgrundlag*, s. 26.

<sup>52</sup> Lind, m.fl. Rapport: *EU-rättsliga frågor kring arbetsmodellerna till ny yttrandefrihetsgrundlag*, s. 26.

<sup>53</sup> Tridimas, *General principles of EC law*, s. 242.

<sup>54</sup> Mål 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH* mot Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, mål 4/73, *Nold* mot kommissionen och mål 44/79, *Liselotte Hauer* mot Land Rheinland-Pfalz.



I målet Hauer mot Reinland-Pfalz konstaterar EU-domstolen att den ska utgå ifrån de grundläggande rättigheterna när den bedömer händelser och företeelser.<sup>55</sup> De nämner de grundläggande rättigheterna som en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa. EU-domstolen har jurisdiktion att tillämpa EKMR i de fall som faller inom unionsrätten.<sup>56</sup> Det innebär att det ibland förekommer motstridiga avgöranden eftersom EU-domstolen och Europadomstolen kan tolka begrepp på olika sätt.<sup>57</sup> När Europadomstolen skall slå vakt om rättigheterna stadgade i EKMR så ska EU-domstolen se till att EU:s fördrag följs. Dessa två olika uppgifter kan orsaka motstridighet i avgörandena. EU-domstolen har i ett antal mål kommit till annorlunda slutsatser än i liknande mål som behandlats i Europadomstolen. Detta kan i vissa fall bero på EU-domstolens målsättning att fullfölja den inre marknaden och vikten av att ha effektiva tvångsåtgärder för att kunna genomföra implementeringen av dessa mål. Frågan är om EU-domstolen är bunden av EKMR, som ändå bör betraktas som en allmän rättsprincip.<sup>58</sup> Även om EU-domstolen tidigare inte har varit formellt bunden att följa Europadomstolens avgöranden och praxis<sup>59</sup> har den varit tvungen att beakta konventionens bestämmelser i sina avgöranden.

Även medlemsstaterna är skyldiga att beakta de grundläggande rättigheterna i EKMR när de hanterar EU-rätten. I målet Bosphorus mot Irland<sup>60</sup> fastslogs att stater är ansvariga för att respektera EKMR:s rättigheter och skyldigheter när de när de implementerar regler från en internationell organisation som de givit bort en del av sin suveränitet åt. EU:s medlemsstater ansvarar därför för att de grundläggande rättigheterna enligt EKMR följs när medlemsstaterna implementerar EU:s regler på nationell nivå. Tillsammans med vidare praxis<sup>61</sup> har EKMR i praktiken förts närmare EU:s medlemsstater och EU. På grund av detta har det diskuterats om det finns något syfte med att EU tillträder EKMR, eftersom EKMR med tillhörande praxis ändå skall tillämpas.<sup>62</sup> Men sedan Lissabonfördragets ikraftträdande finns målet att EU skall tillträda EKMR även om detta ännu inte har skett.<sup>63</sup> Ett tillträde innebär att rättigheterna i EKMR blir juridiskt bindande för EU och dess institutioner med dess tillhörande rättspraxis. Det innebär också att EU får en ny extern domstol, nämligen Europadomstolen.

---

<sup>55</sup> Mål 44/79, Hauer mot Reinland Pfalz, punkt 15.

<sup>56</sup> Tridimas, *General principles of EC law*, s. 237.

<sup>57</sup> Se t.ex. Europadomstolens Niemetz v. Germany, Funke v. France och EU-domstolens C- 374/87 och Orkem mot kommissionen.

<sup>58</sup> Tridimas, *General principles of EC law*, s. 238.

<sup>59</sup> Jacobs, White, *European Convention on Human Rights*, s. 445.

<sup>60</sup> Bosphorus v. Ireland, punkterna 156-157.

<sup>61</sup> Till exempel Europadomstolens mål Matthews vs UK.

<sup>62</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 277.

<sup>63</sup> Kuijjer, *The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift For The ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?* s. 17-32 samt artikel 6 FEU.

EU-domstolen kommer fortfarande ha den slutgiltiga rätten att tolka EU-rätten. Relationen mellan Europadomstolen och EU-domstolen kommer vara som den mellan en medlemsstats högsta instans och Europadomstolen.<sup>64</sup> För att kunna väcka talan i Europadomstolen krävs att alla möjligheter till upprättelse för sökanden har utsläckts. Samma gäller efter tillträde. En individ som vill föra talan mot EU måste först ha fört målet genom tribunalen och/eller domstolen.<sup>65</sup>

Efter EU:s tillträde kommer en individ kunna väcka talan mot EU som institution, vid inskränkning av rättigheter stadgade i EKMR, precis som man nu kan göra mot medlemsstaterna. Tanken är att tillträdet också ska lösa de oklarheter som idag finns mellan tolkningar av rättigheterna och därmed skapa ett överensstämmande system av grundläggande rättigheter och friheter. Dessutom ökar EU:s kompetenser allt eftersom, och att unionen inte skall bindas av samma rättigheter och skyldigheter som andra medlemsstater är svårt att försvara. Det är helt enkelt en fråga om trovärdighet.<sup>66</sup> I den nya ordningen kommer EU kunna delta som part och få försvara sig. Men EU kommer också bindas av avgörandena och därmed av praxis. Förhandlingar om tillträdet pågår men processen har förhindrats bland annat av det faktum att Storbritannien och Frankrike har motarbetat ett tillträde.<sup>67</sup>

För att EU ska kunna tillträda EKMR måste ett medlemskapsavtal upprättas. Kommissionen har i uppgift att upprätta detta medlemskapsavtal. Detta skall godkännas och sedan ratificeras av alla EU:s medlemsstater. Dessutom skall Europaparlamentet samtycka innan EU kan tillträda EKMR.

Chefen för Europarådets sekretariat för de mänskliga rättigheternas rätts- och politikavdelning Daniele Cangemi<sup>68</sup> har sammanfattat den återstående processen av tillträde.<sup>69</sup> De tekniska förhandlingarna är färdiga och även utkastet till medlemskapsavtal. Detta ska antas av Styrkommittén för mänskliga rättigheter och därefter skall Europarådets Parlamentförsamling konsulteras. EU-domstolen kommer sedan bli tillfrågad om avtalet är förenligt med fördragsrätten, och sedan skall avtalet antas av Europarådets ministerkommitté. Först då är det möjligt för

---

<sup>64</sup> Europarådet: *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Answers to frequently asked questions*, s. 5.

<sup>65</sup> Europarådet: *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Answers to frequently asked questions*, s. 5.

<sup>66</sup> Europarådet: *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Answers to frequently asked questions*, 30 juni 2011, s. 3.

<sup>67</sup> Europarådet: Pressmeddelande AP018(2012) *European parliamentarians 'deeply concerned' at national moves to block EU accession to the European Convention on Human Rights*.

<sup>68</sup> På engelska: Head of the Human Rights Law and Policies Division, part of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe.

<sup>69</sup> Tillträdes process: <http://humanrights.blogactiv.eu/2012/02/01/eu-accession-to-the-echr-%E2%80%93-at-which-stage-are-we/>

medlemsstaterna att ratificera avtalet och då blir EU bundet av EKMR. Alla medlemsstater uppmanas i en resolution från Europarådets parlamentsförsamling att göra vad de kan för att få till ett tillträde men exakt när detta blir är svårt att säga.<sup>70</sup>

### 2.2.2 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheter finns bestämmelser om öppenhet. Lissabonfördraget gjorde denna stadga till en bindande rättsakt i FEU:s 6:e artikel.<sup>71</sup> Stadgan har motsvarande bestämmelser angående öppenhet som EKMR i artiklarna 8 och 10. I stadgan föreskrivs även tillgång till handlingar som en rättighet, enligt artiklarna 42-45. I artikel 42 föreskrivs följande:

Rätt till tillgång till handlingar

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium.

Att stadgan så småningom skulle bli en bindande rättsakt var något som uttalades redan under arbetet med utformandet av stadgan 1999.<sup>72</sup> Stadgan gäller för EU-länder när de tillämpar EU-lagstiftning och tanken med stadgan är att ge ett mer omfattande skydd än EKMR.<sup>73</sup> I sin utformning hämtar den mycket inspiration ifrån EKMR, något som uttrycks klart redan i preambeln till stadgan:

Med beaktande av unionens behörighet och uppgifter samt subsidiaritetsprincipen bekräftas i denna stadga de rättigheter som har sin grund i ... den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, unionens och europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid europeiska unionens domstol och europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Det har diskuterats varför en del av formuleringarna i stadgan inte är identiska med formuleringarna i EKMR.<sup>74</sup> En förklaring är att man ville modernisera den 50 år gamla konventionens formuleringar, när man nu skapade en ny rättsakt.<sup>75</sup> När EU beslutade sig för att ratificera stadgan hystes farhågor inom Europarådet att olikheterna i formuleringarna skulle orsaka missförstånd och i förlängningen försämra skyddet för de grundläggande rättigheterna.<sup>76</sup> Samtidigt var tanken om överensstämmelsen av rättighetskatalogerna fullt närvarande under stadgans

---

<sup>70</sup> Resolution 1836 (2011) Europarådets parlamentsförsamling, punkt 7.

<sup>71</sup> Artikel 6 i FEU.

<sup>72</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s.107.

<sup>73</sup> Jacobs, *White European Convention on Human Rights*, s. 446.

<sup>74</sup> Jacobs, *White European Convention on Human Rights*, s. 446.

<sup>75</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 147.

<sup>76</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 143.

skapandeprocess. Stadgan innehåller hänvisningar till EKMR i artikel 52 och 53, där det föreskrivs att bedömningen i de artiklarna skall vara samma som rättspraxis till EKMR. Angående rättspraxis gjordes aldrig någon direkt hänvisning i stadgan till Europadomstolens praxis. Det ansågs fel att EKMR skulle sätta gränserna för stadgan, som i sin helhet är en självständig rättsakt.<sup>77</sup> Samtidigt finns hänvisningar till Europadomstolens rättspraxis i stadgans preambel (se ovan).

Stadgan tar avstamp i EKMR som fungerar som ett minimiskydd för rättigheter. Detta är viktigt eftersom det syftar till att undvika olika uppfattningar om hur rättigheterna i de olika rättsakterna skall tolkas.<sup>78</sup> Men frågan kvarstår om stadgan är så pass omfattande att problemen med olika tolkningar i domstolarna undviks.<sup>79</sup> Till exempel har detta tidigare skapat olikheter i rättspraxis.<sup>80</sup> Men nu när stadgan är del av primärrätten inom EU har detta inneburit att EU-domstolen har större anledning att ta hänsyn till praxis från Europadomstolen när den tolkar rättigheterna utifrån stadgan.<sup>81</sup>

Sammantaget kan det sägas att både EU:s tillträde till EKMR och det faktum att stadgan numera är juridiskt bindande borde vara positivt för samstämmigheten mellan de olika rättsakterna och dess praxis och därmed skapa ett mer effektivt skydd för dessa rättigheter.<sup>82</sup> EU:s relation till stadgan respektive EKMR kommer bli som relationen i en medlemsstat mellan en nationell rättighetskatalog och Europakonventionen.<sup>83</sup> Det faktum att de flesta länder har en egen rättighetskatalog i deras konstitution har inte tagit bort behovet av utomstående kontroll.<sup>84</sup> EU:s tillträde till EKMR kommer ”täppa till” de hål som bildats i och med att EU:s kompetens utvidgats genom principen om harmonisering. Tillträdet kommer också visa att EU är redo för extern kontroll av dess juridiska ordning.<sup>85</sup> Sammanfattningsvis kan sägas att dessa två rättighetskataloger ska ses som en del av EU:s gemenskapslagstiftning, framförallt stadgan som trots allt är juridiskt bindande, men med den även Europadomstolens praxis. Som tidigare nämnts utgör även de grundläggande rättigheterna allmänna rättsprinciper inom EU.

---

<sup>77</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 145.

<sup>78</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s.147.

<sup>79</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 149.

<sup>80</sup> Se fallet Niemietz v. Germany.

<sup>81</sup> Lindfelt *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 155.

<sup>82</sup> Lindfelt *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 263

<sup>83</sup> Sekretariat till Europarådet: *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Answers to frequently asked questions*, s. 5.

<sup>84</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 262.

<sup>85</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* s. 263.

### 2.3 Öppenhet i EU:s primär- och sekundärrätt

Numer finns principen om öppenhet uttryckt i FEU och i FEUF. Bestämmelserna i dessa fördrag är resultatet av en utveckling som pågått under flera år. Under förhandlingarna om Maastrichtfördraget utmärkte sig öppenhet som en viktig fråga. Allmänhetens rätt till institutionernas handlingar debatterades i stor utsträckning och det är även denna rätt till tillgång som präglat debatten under senare år.<sup>86</sup> Det var igenom Maastrichtfördraget som arbetet för ökad öppenhet påbörjades i syfte att förstärka unionens demokratiska karaktär.<sup>87</sup> Det lades till en särskild deklaration nr 17 till det nya fördraget:

Declaration on the right of access to information

The Conference considers that transparency of the decision-making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public's confidence in the administration. The Conference accordingly recommends that the Commission submit to the Council no later than 1993 a report on measures designed to improve public access to the information available to the institutions.<sup>88</sup>

I samma fördrag skapades även den Europeiska ombudsmannen, vars uppgift är att ta emot och granska medborgares klagomål gentemot unionens institutioner. Bevakning av öppenheten är en central del av denna uppgift.<sup>89</sup> Den Europeiska ombudsmannen är en parlamentarisk ombudsman men som är helt oavhängig i utövandet av sina funktioner. Parlamentet ansvarar för ombudsmannens utnämning och avsättande. Parlamentet är också mottagare av ombudsmannens rapporter, samt skall understödja denne i sina undersökningar.<sup>90</sup> Den främsta uppgiften för ombudsmannen är att kontrollera eventuella missförhållanden i förvaltningen som bedrivs av EU:s institutioner.<sup>91</sup> Missförhållanden i förvaltningen kan definieras som när offentligheten agerar i strid mot en regel eller princip som den är bunden av.<sup>92</sup> Att inte lämna ut handlingar till en sökande som har rätt till dem är ett exempel på dålig förvaltning som ombudsmannen har i uppgift att påtala.<sup>93</sup> Ombudsmannen kan uppmärksamma missförhållanden men inte ändra beslut om avslag av ansökningar om tillgång till handlingar från institutionerna. Däremot kan ombudsmannen medla mellan sökanden och institutionen, samt ge förslag till rekommendationer till de berörda institutionerna.<sup>94</sup>

---

<sup>86</sup> Lenaerts, van Nuffel, Bray, *Constitutional law of the European Union*, s. 516.

<sup>87</sup> Grönbok: Allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner; En översyn, KOM(2007) 185 slutlig, s. 2.

<sup>88</sup> Deklaration 17, Maastrichtfördraget.

<sup>89</sup> Enligt artikel 138 (e) i fördraget om Europeiska Unionen (Maastrichtfördraget).

<sup>90</sup> Artikel 21 och 195 i fördraget om Europeiska Unionen (Maastrichtfördraget).

<sup>91</sup> Harden, *The European Ombudsman's efforts to Increase Openness in the Union*, s. 124.

<sup>92</sup> Harden, *The European Ombudsman's efforts to Increase Openness in the Union*, s. 125.

<sup>93</sup> Harden, *The European Ombudsman's efforts to Increase Openness in the Union*, s. 125.

<sup>94</sup> Harden, *The European Ombudsman's efforts to Increase Openness in the Union*, s. 132.

1993 antog kommissionen och rådet en gemensam uppförandekodex angående tillgång till dokument.<sup>95</sup> Kommissionen antog senare beslut 94/90<sup>96</sup> som baserades på denna uppförandekodex och samma sak gjorde rådet när de antog beslut 93/731.<sup>97</sup> Dessa bestämmelser hade sin begränsning i att de endast gällde rådet och kommissionen, och bara för de handlingar som hade upprättats av dessa två institutioner. Dessutom fanns inga bestämmelser om att alla handlingar skulle registreras.<sup>98</sup> Den Europeiska ombudsmannen krävde i sin rapport från 15 december 1997 till Parlamentet och andra institutioner att de skulle börja skapa ett regelverk kring tillgång till dokument. Att inte ha ett sådant regelverk menade han var uttryck för dålig förvaltning och ett administrativt missförhållande.<sup>99</sup> Ombudsmannens uppmaningar resulterade i att de flesta institutioner antog regler om tillgång till handlingar.<sup>100</sup>

Inför Amsterdamfördraget var rådet överens om att principen om öppenhet skulle skrivas in i fördraget.<sup>101</sup> Man lade till en formulering i artikel 1 om att besluten skulle fattas så öppet som möjligt. Artikel 255 i det nya fördraget fastställde allmänhetens rätt till tillgång till handlingar.

Diskussionen om öppenheten inom EU fortsatte in i det nya milleniet. Santerkommissionen avgick 1999 på grund av bedrägeri som delvis orsakades av bristande öppenhet och det allmänna förtroendet för EU:s institutioner sjönk, i synnerhet för kommissionen.<sup>102</sup> Den dåvarande ombudsmannen Jacob Söderman var starkt kritisk mot den förvaltningen och ifrågasatte unionens institutioners påstådda vilja till öppenhet.<sup>103</sup> Även i Sverige debatterades EU:s bristande öppenhet, särskilt institutionernas möjlighet att sekretessbelägga handlingar enbart för att ”skydda institutionernas effektiva funktion” ansågs oacceptabelt.<sup>104</sup> Santerkommissionens för tidiga avgång aktualiserade frågan om vikten av god förvaltning och en vitbok publicerades på ämnet under 2001.<sup>105</sup> Den nya kommissionens ordförande Romani Prodi intog en ledande roll i arbetet med att öka öppenheten. I vitboken anges att öppenhet är en förutsättning för människors

---

<sup>95</sup> Beslut 93/730/EG: Uppförandekodex av den 6 december 1993 för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar.

<sup>96</sup> Beslut 94/90/EKSG, EEG, Euratom om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar.

<sup>97</sup> 93/731/EG Rådets beslut av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar.

<sup>98</sup> Föreläsning med Europeiska ombudsmannen i Bologna 17 oktober 2006, punkt 6.

<sup>99</sup> Särskild rapport av den 15 december 1997 från Europeiska Ombudsmannen till Europaparlamentet.

<sup>100</sup> Craig, De Burca, *EU Law; Text, Cases and Materials*, s. 563.

<sup>101</sup> Lenaerts, van Nuffel, Bray, *Constitutional law of the European Union*, s. 516.

<sup>102</sup> Cygan, *The White Paper on European Governance - Have Glasnost and Perestroika Finally Arrived to the European Union?*

<sup>103</sup> Söderman, *The EU's Transparent Bid for Opacity*.

<sup>104</sup> Spira, *Öppenhet i EU – Ett spel med osäker utgång*, s. 96.

<sup>105</sup> KOM (2001) 428.

möjlighet att delta i debatten för att kunna granska beslutsfattandet inom EU krävs en möjlighet till insyn.<sup>106</sup>

#### 2.4 Förordning 1049/2001

Under Sveriges ordförandeskap 2001 antogs förordning 1049/2001 som gav alla EU-medborgare rätt till tillgång till handlingar från EU:s institutioner.<sup>107</sup> Den skapades under artikel 255 i Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999. Förordningen byggde delvis på den tidigare nämnda uppförandekodexen och på de efterföljande besluten angående tillgång till handlingar mellan kommissionen och rådet.<sup>108</sup> Förordningen uppfattades som en seger för öppenheten och som den största framgången under det svenska ordförandeskapet. Samtidigt kritiserades den för att vara otillräcklig och uppfattades som ett hot mot den svenska offentlighetsprincipen.<sup>109</sup> Europeiska ombudsmannen argumenterade för att förordningen innehöll alltför omfattande sekretessgrunder och var svidande i sin kritik där han menade att med den nya förordningen skulle alla handlingar inom institutionerna kunna hållas undan från granskning.<sup>110</sup>

Förordningen fastslog rättigheten att få ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och trots kritiken kom förordningen som en välkommen utveckling av demokratiseringen av EU.<sup>111</sup> Artikel 2(1) i 1049/2001 fastslår unionsmedborgarnas rätt till tillgång till handlingar och lyder som följer:

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

Förordning 1049/2001 är det tydligaste uttrycket för principen om öppenhet, och det råder inget tvivel om att dess syfte är att garantera största möjliga öppenhet för unionsmedborgarna, något som uttalats av EU-domstolen i flera rättsfall.<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> KOM (2001) 428 s. 13.

<sup>107</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

<sup>108</sup> Rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar 2001/840/EG, kommissionens beslut 94/90/EKSG (2001/937/EG, EKSG Euratom) av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar samt Europaparlamentets beslut 97/632/EG Euratom av den 10 juli 1997 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar samt bestämmelserna om sekretess för Schengenhandlingar.

<sup>109</sup> Öberg, *Sura svenska krusbär*, s. 232.

<sup>110</sup> Söderman, *The EU's Transparent Bid for Opacity*.

<sup>111</sup> Gustavsson, *The Illusions of Accountability in the European Union*, s. 3.

<sup>112</sup> Se bland annat T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 84 och T-190/95, Egan och Hackett mot kommissionen, punkt 88.

## 2.5 Förändringar i anledning av Lissabonfördraget

I och med Lissabonfördraget har unionen tagit ytterligare steg mot ett öppnare EU.<sup>113</sup> I artikel 1 i FEUF föreskrivs att ett beslut ska fattas så öppet som möjligt, och i artikel 15 föreskrivs att unionens institutioner, organ och byråer ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt. Europaparlamentets och rådets sammanträden ska vara offentliga enligt artikel 15(2). Vidare skall varje fysisk person som är bosatt inom unionen ha rätt till unionens institutioners, organs och byråers handlingar enligt 15(3). Enligt det andra stycket i 15(3) skall rådet under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen genom förordningar fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar. 15 FEUF riktar sig till samma krets som stadgan.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Lind, m.fl. *Rapport: EU-rättsliga frågor kring arbetsmodellerna till ny yttrandefrihetsgrundlag*, s. 25.

<sup>114</sup> Lind, m.fl. *Rapport: EU-rättsliga frågor kring arbetsmodellerna till ny yttrandefrihetsgrundlag*, s. 25.



### 3 EU-institutionernas skyldigheter enligt 1049/2001

Förordning 1049/2001 lagstadgar en rätt för alla fysiska och juridiska personer att få ta del av institutionernas handlingar. Om en medborgare kontaktar en EU-institution och vill ta del av ett antal handlingar är det förordning 1049/2001 som skall tillämpas. Detta kapitel syftar till att beskriva hur den praktiska hanteringen av ansökningar om tillgång till handlingar går till och hur praxis har format institutionernas skyldigheter enligt förordningen.

En begäran om tillgång till en handling skall göras skriftligt och sökanden är inte skyldig att ange något skäl för ansökan.<sup>115</sup> En ansökan om tillgång till rådets handlingar hanteras av rådets generalsekretariat och ansökan om tillgång till kommissionens handlingar skickas till kommissionens generalsekretariat. För handlingar hos parlamentet skall ansökan skickas till det elektroniska registret för Europaparlamentets handlingar.<sup>116</sup> Efter att ha mottagit en begäran från det allmänna om att få ta del av handlingar har institutionen 15 arbetsdagar på sig att besluta om ansökan ska medges eller avslås, helt eller delvis.<sup>117</sup> I undantagsfall finns möjligheter att ytterligare utöka tidsfristen med 15 arbetsdagar enligt artikel 7(3) i 1049/2001. Ett skäl som kan vara godkänt är om handlingen är mycket omfattande.

Här är en jämförelse med svensk rätt intressant. Enligt Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2:12 ska en handling som är allmän och som begärts ut ”genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar taga del av den”. 2:12 2 st föreskriver att myndigheten inte behöver tillhandahålla handlingen på stället om betydande hinder råder. Enligt svensk praxis bör man kunna anta att ett par dagars dröjsmål kan vara rimligt om arbetsbördan är ovanligt betungande.<sup>118</sup> Dessutom har det i praxis fastställts att om en ansökan om utlämning av handlingar innebär en alltför genomgripande efterforskning av vilka handlingar som eftersökts kan det vara ett skäl till att avslå ansökan inom svensk lagstiftning.<sup>119</sup> Det är med andra ord stor skillnad mellan tidsfristen för svenska myndigheter och den som gäller för EU:s institutioner. Där en myndighet i Sverige antas kunna ta ett par dagar på sig att hantera en ansökan då arbetsbördan är ovanligt stor har EU-institutionerna 30 arbetsdagar på sig.

---

<sup>115</sup> Artikel 6.1 i förordning 1049/2001.

<sup>116</sup> Tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar – praktiska anvisningar, s. 14.

<sup>117</sup> Artikel 7 i förordning 1049/2001.

<sup>118</sup> Några dagars väntan i regel enligt till exempel JO 1981/82 s. 282, JO 1986/87 s. 221, JO 2003/04 s. 389, 447

<sup>119</sup> RH 2007:33 och Förvaltningslagen (1986:223) 4 § ”en myndighet skall på begäran från enskild lämna ut uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.”

Om sökanden får avslag på sin ansökan får sökanden skicka in en bekräftande ansökan. Samma sak gäller om sökanden inte får något svar på ansökan. Samma tidsfrist gäller för en bekräftande ansökan som för en vanlig ansökan enligt artikel 8(1) i 1049/2001. Det är vanligt att tidsfristen på 15 arbetsdagar överskrids. Europeiska ombudsmannen kritiserade rådet hösten 2011 angående dess arbetsmetoder avseende hanteringen av bekräftande ansökningar.<sup>120</sup> En bekräftande ansökan ska behandlas av rådet snarare än generalsekretariatet enligt rådets regler för arbetsmetoder.<sup>121</sup> I rådets årliga rapport om implementering av förordning 1049/2001 framgår det att rådet överskridit tidsgränsen för bekräftande ansökningar i 26 av 28 fall 2010, 32 av 33 fall 2009, och 20 av 24 fall 2008. Den genomsnittliga tiden för hantering av bekräftande ansökningar var 28 dagar.<sup>122</sup> Orsaken till den långa handläggningstiden var rådets arbetsmetoder, som byggde på att den grupp som beslutar om de bekräftande ansökningarna endast träffades en gång i månaden. Ombudsmannen uppmanade rådet att undersöka möjligheterna att ändra sina arbetsmetoder, då dessa uppenbarligen resulterade i fördröjd handläggning.<sup>123</sup>

Om sökanden får avslag på sin bekräftade ansökan kan denne begära att få ett formellt beslut om avslag och först då kan man väcka talan om undanröjande av beslut. Man kan även klaga hos den Europeiska ombudsmannen.<sup>124</sup>

### 3.1 Begreppet handling i förordning 1049/2001 och bedömningen av ansökan om utlämnande

De handlingar som omfattas av förordning 1049/2001 är de handlingar som förvaras och har upprättats hos institutionerna enligt artikel 3. Enligt artikel 5 i 1049/2001 skall de handlingar som härrör från en av institutionerna men som förvaras i medlemsstaterna lämnas ut efter samråd med den berörda institutionen. Medlemsstaten kan även hänskjuta en sådan begäran till institutionen. Praxis har visat att allmänheten inte kan åberopa förordning 1049/2001 när de vill ha tillgång till allmän information då förordningen bara ger medborgarna rätt till handlingar.<sup>125</sup>

Det svenska förhållningssättet till begreppet handlingar är något vidare. I svensk rätt omfattar offentlighetsprincipen alla allmänna handlingar som förvaras på svenska myndigheter. Handlingarna anses vara allmänna om de har upprättats

---

<sup>120</sup> Ombudsmannens brev till Rådet om deras olämpliga arbetsmetoder, 29 juni 2011.

<sup>121</sup> Rådets beslut av den 1 december 2009 om antagande av rådets regler om handläggande, Annex II, Artikel 8.

<sup>122</sup> Rådets årsrapport om tillgång till handlingar 2010, s 31 och s 20.

<sup>123</sup> Ombudsmannens brev till Rådet om deras olämpliga arbetsmetoder, 29 juni 2011.

<sup>124</sup> Artikel 8(3) i förordning 1049/2001.

<sup>125</sup> Förenade målen T-109/95 och T-444/05, NLG mot kommissionen.

eller inkommit till myndigheten samt förvaras där.<sup>126</sup> En av skillnaderna är alltså att handlingar som *kommit in* till en EU-institution inte anses vara en handling enligt förordning 1049/2001.

### 3.2 Skyldigheten att göra en konkret och individuell bedömning

I artikel 4 i förordning 1049/2001 finns ett antal sekretessgrunder. Grund för sekretess kan vara uppgifter vars utlämnande kan skada det gemensamma säkerhetsintresset i fråga om allmän säkerhet, internationella förbindelser, unionens ekonomiska politik, eller den enskildes privatliv och integritet. Artikel 4(2) föreskriver också att handlingarna inte skall lämnas ut om de kan undergräva skyddet för fysiska och juridiska personers säkerhetsintressen, rättsliga förfaranden eller syftet med utredningar och inspektioner. Institutionerna är skyldiga att göra en konkret och individuell bedömning av om tillgång skall medges utifrån bl.a. sekretessgrunderna i artikel 4.<sup>127</sup> Detta framgår av rättspraxis. Förstainstansrätten fastslog i målet *Verein für Konsumenteninformation*<sup>128</sup> att prövningen av tillgång till institutionernas handlingar skall ha en konkret karaktär. Enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag i artikel 4 är inte tillräcklig. Det måste finnas en konkret risk för faktisk skada på det skyddsvärda intresset. Denna risk måste vara förutsebar och inte bara hypotetisk. Förstainstansrätten menade i målet *Verein für Konsumenteninformation* att kommissionens farhågor var orimligt hypotetiska. Kommissionen menade att de inte kunde lämna ut hela akten för att det skulle skada kommissionens förtroende och det kunde försvåra kommissionens arbete i framtiden. Detta sågs av förstainstansrätten som en alldeles för allmän slutsats.<sup>129</sup> I målet *Technische Glaswerke Ilmenau*<sup>130</sup> konstaterade domstolen att en ansökan om tillgång till en handling inte får avslås bara för att handlingen omfattas av en kategori som omnämns i sekretessgrunderna.<sup>131</sup> Även om handlingarna omfattas av en sekretessgrund måste institutionen göra en konkret och individuell bedömning. I målet *Egan och Hacket*<sup>132</sup> menade förstainstansen att det inte var tillräckligt att parlamentet antog att vissa handlingars utlämnande skulle kunna skada de registrerades skydd för privatliv. Det krävdes en konkret bedömning.<sup>133</sup>

---

<sup>126</sup> 2 kap 3 § Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

<sup>127</sup> Se bland annat T-188/98, *Kuijer mot rådet*, punkterna 37 och 56, T-14/98, *Heidi Hautala mot rådet*, punkterna 66-69 i och C-353/99, *Hautala mot rådet*, punkt 31.

<sup>128</sup> T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen*, punkt 69. Se även C-39/05 P, *Sverige och Turco mot rådet*, punkt 43.

<sup>129</sup> T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen*, punkterna 83-84.

<sup>130</sup> C-139/07 P, *Kommissionen mot TGI*.

<sup>131</sup> C-139/07 P, *Kommissionen mot TGI*, punkt 53.

<sup>132</sup> T-190/10, *Egan och Hacket mot parlamentet*.

<sup>133</sup> T-190/10, *Egan och Hacket mot parlamentet*, punkt 89.

Om institutionen skulle avstå från att göra denna konkreta och individuella bedömning skulle detta utgöra ett uppenbart åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Skulle bedömningen utgöra en orimlig administrativ insats för institutionen måste en avvägning göras mellan å ena sidan allmänhetens intresse av att få ta del av handlingen, och å andra sidan arbetsinsatsen för institutionen. Detta hör samman med att skydda intresset av god förvaltning, som också är en princip inom unionen som skall följas.<sup>134</sup>

Sammanfattningsvis ska institutionerna göra en konkret och individuell bedömning av alla ansökningar, och skulle de finna att vissa handlingar kan omfattas av någon av sekretessbestämmelserna i artikel 4 i 1049/2001 ska det utredas om ett utlämnande av handlingarna kan skada de intressen som föreskrivs i denna artikel. Bedömningen om huruvida något intresse kan komma att skadas skall vara konkret och skadan får inte heller bara vara hypotetisk. Institutionen måste också ange skälen till varför uppgifternas utlämnande kommer kunna antas skada något av dessa intressen. Detta kan i sig vara problematiskt. Som förstainstansrätten angav i fallet WWF UK mot kommissionen:

Det torde nämligen vara omöjligt att ange skäl till varför varje enskild handling skall sekretessbeläggas, utan att innehållet i denna handling samtidigt offentliggörs och det huvudsakliga syftet med undantaget på så sätt urholkas.<sup>135</sup>

I det ovan nämnda målet Egan och Hacket fastslog förstainstansrätten att parlamentet hade brustit i tillämpningen av artikel 4(1)b i förordning 1049/2001 när de inte angav några skäl till varför de avsåg en ansökan om tillgång till handlingar.<sup>136</sup>

Kommissionen har tidigare hävdade att det skulle vara förenligt med gemenskapsrätten att vägra lämna ut handlingar utan en individuell konkret bedömning i de fall som tillhör en kategori av handlingar som omfattas av undantagen i artikel 4.<sup>137</sup> Det har fastslagits att uppdelning i kategorier är tillåten och att neka tillgång till hela kategorier är acceptabelt, så länge institutionen motiverar det, enligt WWF UK mot kommissionen.<sup>138</sup> I detta fall hävdade kommissionen att arbetsinsatsen för att lämna ut handlingen var oproportionerlig.

---

<sup>134</sup> Rätten till god förvaltning finns stadgad i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna artikel 41.

<sup>135</sup> T-105/95, WWF UK mot kommissionen, punkt 65.

<sup>136</sup> T-190/10, Egan och Hacket mot parlamentet, punkt 92.

<sup>137</sup> T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 59.

<sup>138</sup> T-105/95 WWF UK mot Europeiska kommissionen. Det rättsfallet behandlade kommissionens beslut 94/90, men eftersom förordning 1049/2001 som tidigare nämnt, baserades på detta beslut har domstolens bedömning relevans trots den senare rättsutvecklingen.

Akten innehöll 47 000 sidor. Även i svensk rätt förekommer en proportionalitetsbedömning angående arbetsbördan, även om kraven generellt är högre ställda jämfört med förordning 1049/2001. Förstainstansrätten menade att även om arbetsinsatsen var oproportionerlig, skulle en konkret bedömning ändå göras.

### 3.3 Sekretessgrunderna i artikel 4 i 1049/2001

Förordning 1049/2001 har som tidigare nämnts ett antal sekretessgrunder i sin fjärde artikel för de fall som handlingar inte ska lämnas ut. Reglerna för undantagen lyder som följer:

1. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

- allmän säkerhet,
- försvar och militära frågor,
- internationella förbindelser,
- gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik.

b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd för personuppgifter.

2. Institutionen skall vägra att ge tillgång till en handling om utlämnandet skulle undergräva skyddet för

- en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter.
- rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,
- syftet med inspektioner utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Dessa sekretessgrunder är relativt allmänt hållna. När förordning 1049/2001 antogs kritiserades den för att sekretessgrunderna ansågs vara för omfattande och att de lämnade för stort utrymme för institutionernas skönsmässiga bedömning.<sup>139</sup> Enligt rättspraxis ska dock sekretessgrunderna tolkas och tillämpas restriktivt så tillämpningen av huvudregeln i förordningen inte undergrävs.<sup>140</sup> Sekretessgrunderna är uppdelade i två kategorier. Bestämmelserna i artikel 4(1) som undantar handlingar som rör utrikesfrågor och de som kan skada den enskilde och dess privatliv, affärsrelationer, finansiella intressen och liknande anses vara tvingande. Bestämmelsen i artikel 4(1)a som handlar om internationella frågor har sin motsvarighet i svensk lagstiftning om

---

<sup>139</sup> Abrahamsson, *Öppenhet i EU – Ett arbete med nationella komplikationer* s. 455.

<sup>140</sup> T-194/04, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 94. Se även T-111/00, British American Tobacco International (Investments) Ltd mot kommissionen.

utrikessekretess enligt 15:1 i offentlighet och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelserna i artikel 4(2) anses vara föremål för en skönsässig bedömning, där intressena ska vägas för eller emot om utlämning av handling ska ske.<sup>141</sup> Denna uppdelning av artikel 4 har sin bakgrund i målet *Carvel and Guardian Newspapers mot rådet*.<sup>142</sup> Målet avgjordes med beslut 97/731/EG som rättslig grund och domstolen delade därmed sekretessgrunderna i två kategorier.

I rättsfallet *WWF mot kommissionen*<sup>143</sup> menade domstolen att sekretessgrunderna i 4(1) syftar till att skydda enskilda i de fall då ett utlämnande av handlingar skulle kunna skada dessa. De jämförde med att säga att om en enskild skulle haft handlingar med sådana uppgifter i sin besittning skulle de antagligen vägrat lämna ut dem.<sup>144</sup> Den andra sekretessgrunden behandlar handlingar där institutionens intressen skulle kunna skadas, och har på så sätt något lägre skyddsvärde. När förordning 1049/2001 trädde i kraft baserades de nya bestämmelserna i princip helt på de gamla, vilket gör att samma bedömning borde göras idag. Rättspraxis har kodifierats i sista stycket i artikel 4(2).

I de förenade målen *Sverige och Turco mot rådet*<sup>145</sup> fastslogs att institutionen måste kontrollera om det finns något övervägande allmänintresse som skulle kunna motivera ett utlämnande av handlingar.<sup>146</sup> Även om institutionen skulle vägra tillgång till en handling så måste de också förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av det åberopade undantaget i artikel 4 i 1049/2001. Om det rör sig om något av undantagen i 4(2) och 4(3) så skall institutionen redogöra för att det inte föreligger något övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut.<sup>147</sup> Samma slutsats nådde förstainstansrätten i fallet *Bavarian Lager*<sup>148</sup> där de bemötte kommissionens argument att handlingarna inte lämnats ut på grund av att de kunde skada en pågående utredning. Även här konstaterades att det inte var styrkt att utlämnandet av den aktuella handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada syftet med utredningen.<sup>149</sup>

---

<sup>141</sup> Tridimas *General principles of EC law*, s. 223 samt Steve Peers, *From Maastricht to Laeken (Increasing Transparency in the European union)* s. 13.

<sup>142</sup> T-194/94, *Carvel mot rådet*.

<sup>143</sup> T-105/95, *WWF mot kommissionen*.

<sup>144</sup> Tridimas, *General principles of EC law*, s. 223.

<sup>145</sup> C-39/05 P och C-52/05 P, *WWF UK mot kommissionen*.

<sup>146</sup> i C-39/05 P och C-52/05 P, *WWF UK mot kommissionen*, punkt 45.

<sup>147</sup> C-39/05 P och C-52/05 P, *WWF UK mot kommissionen*, punkt 49.

<sup>148</sup> T-194/04, *Bavarian Lager mot kommissionen*.

<sup>149</sup> T-194/04, *Bavarian Lager mot kommissionen*, punkt 152.

### 3.4 Sammanfattning

Sekretessgrunderna i artikel 4 i förordning 1049/2001 är som framgår ovan uppdelade i två kategorier. Den första kategorin i artikel 4(1) omfattar skyddet för intressen som säkerhet, försvar och ekonomi, samt skyddet för enskildas privatliv. Artikel 4(2) omfattar skyddet för intressen som rör EU:s institutioner och här finns utrymme för en skönsmässig bedömning. Av detta följer att sekretessgrunden som omfattar skyddet för privatliv i artikel 4(1)b inte har något undantag föreskrivet i förordning 1049/2001.

Om en handling innehåller uppgifter vars utlämnande skulle kunna undergräva skyddet för enskildas privatliv kan det vara ett skäl till att avslå en ansökan om utlämnande av handlingar. Institutionen måste som tidigare nämnt göra en konkret och enskild bedömning. Enligt sekretessgrunden i artikel 4(1)b skall denna bedömning göras utifrån intresset av skyddet för privatliv, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd för personuppgifter.

## 4 Utvecklingen av skyddet för privatliv och skyddet för personuppgifter inom EU

Följande avsnitt beskriver hur sekretessgrunden om skydd för privatliv och integritet ser ut i förordning 1049/2001 och hur detta skydd har utvecklats. Detta görs genom en beskrivning av vilka rättskällor som utgör gemenskapslagstiftningen om skydd för privatliv och personuppgifter.

### 4.1 Skyddet för privatliv i EU:s lagstiftning

Intresset av att skydda enskildas privatliv går långt tillbaka inom EU-rätten. Idag finns reglering angående skydd för privatlivet inom de grundläggande rättigheterna, i primärrätten samt inom sekundärrätten. För att förstå artikel 4(1)b i förordning 1049/2001 och dess relation till skyddet för privatliv och personuppgifter behöver dessa regler och dess definitioner av begreppen privatliv studeras närmare. EKMR har bestämmelser om skyddet för privatliv i artikel 8.

Artikel 8 - Rätt till skydd för privat- och familjeliv

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

1981 utformade Europarådet Dataskyddskonventionen<sup>150</sup> vars syfte var att skydda privatpersoners uppgifter vid automatisk databehandling. Konventionen kan ses som en precisering av EKMR:s artikel 8.<sup>151</sup> Datakonventionen syftade till att hantera problematiken med hanteringen av personuppgifter. Syftet med skydd för personuppgifter är alltså att skydda den enskildes privatliv, som har sin grund i artikel 8 EKMR. Även i stadgan finns motsvarande regler till skydd för enskildas privatliv.

Artikel 7

Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och kommunikationer.

### 4.2 Innebörden av begreppet privatliv

Begreppet privatliv ska inte tolkas restriktivt och det finns inte något principiellt skäl som talar emot att yrkesverksamhet ska kunna omfattas av begreppet

---

<sup>150</sup> Europarådets konvention från år 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

<sup>151</sup> Prop. 2005/06:173 s. 11.



privatliv enligt rättsfallet Amann mot Schweiz, där Europadomstolen konstaterar just detta. För att citera domstolen:

It points out in this connection that the term "private life" must not be interpreted restrictively. In particular, respect for private life comprises the right to establish and develop relationships with other human beings; furthermore, there is no reason of principle to justify excluding activities of a professional or business nature from the notion of "private life."<sup>152</sup>

Denna bedömning stämmer överens med Europarådets datakonvention från 1981, vars första artikel har lydelsen:

The purpose of this convention is to secure in the territory of each Party for every individual, whatever his nationality or residence, respect for his rights and fundamental freedoms, and in particular his right to privacy, with regard to automatic processing of personal data relating to him ("data protection").

Europadomstolen menade i detta fall att det är tydligt att det är just skyddet av rätten till privatliv som är syftet med datakonventionens regler.<sup>153</sup> Europeiska ombudsmannen drar en skiljelinje mellan en enskilds individuella offentliga verksamhet och yrkesverksamhet å ena sidan, och å andra sidan den enskildes privat- och familjeliv vars skydd garanteras av artikel 8 i EKMR. Ombudsmannen argumenterar för att reglerna om skydd för personuppgifter syftar till att skydda de senare aktiviteterna.<sup>154</sup> Som stöd för detta hänvisade även han till Europarådets datakonvention från 1981, direktiv 95/46/EG samt Europadomstolens rättspraxis, särskilt målet Amann mot Schweiz.<sup>155</sup> I det rättsfallet konstateras att likt rättsfallet Leander<sup>156</sup> skall information relaterad till en persons privatliv falla inom artikel 8 i EKMR.

I rättspraxis från Europadomstolen har begreppet privatliv givits en vid tolkning och med detta som bakgrund konstaterar förstainstansrätten i fallet Bavarian Lager att det inte går att ge någon uttömmande definition av begreppet privatliv.<sup>157</sup> Förstainstansrätten betonar även att det inte finns någon anledning att utesluta yrkes- och affärsverksamhet ur begreppet privatliv, och hänvisar bland annat till Europadomstolens mål Niemietz mot Tyskland.<sup>158</sup> Bakgrunden till Europadomstolens resonemang är att med hänvisning till individens grundläggande rätt att skapa och utveckla kontakter så finns ingen anledning att

---

<sup>152</sup> Amann v. Switzerland, punkt 65.

<sup>153</sup> Amann v. Switzerland, punkt 65.

<sup>154</sup> Europeiska ombudsmannen, skrivelse 14 november 2001.

<sup>155</sup> Amann v. Switzerland, punkt 65.

<sup>156</sup> Leander v. Sweden, sida 22, punkt 48.

<sup>157</sup> T-194/04, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 114.

<sup>158</sup> Niemietz v. Germany.

utesluta aktiviteter av yrkesmässig karaktär, eftersom det är främst i dessa situationer då dessa kontakter kan utvecklas. Dessutom menar Europadomstolen att det inte alltid är möjligt att skilja på en persons yrkesliv och privatliv.<sup>159</sup> För dem som det svårligen går att skilja på privat- och yrkesliv skulle det kunna skapa problem i deras rättighetsskydd i jämförelse med personer vars privat- och yrkesliv enkelt kan särskiljas. Samtidigt bör nämnas att det är just för dessa specifika situationer som den vida tillämpningen är ämnad. EU-domstolen gjorde bedömningen i fallet Hoechst<sup>160</sup> att skyddet i artikel 8 i EKMR handlar om utvecklingen av enskilds personliga frihet, och därför inte kunde sträckas ut till yrkesverksamhet. Vid tidpunkten hade något liknande inte avgjorts i Europadomstolen vilket gjorde att EU-domstolen tolkade en artikel ur konventionen på egen hand. Detta är ett exempel på hur EU-domstolen har tolkat ett begrepp annorlunda jämfört med Europadomstolen. När samma fråga sedan kom upp i Europadomstolen i det nämnda målet Niemietz mot Tyskland blev bedömningen en annan jämfört med EU-domstolen. EU-domstolen reviderade sedermera sin tolkning i samstämmighet med Europadomstolens praxis bland annat i målet Roquette Frères.<sup>161</sup>

Att de grundläggande rättigheterna är något som EU:s institutioner måste förhålla sig till framgår sedan tidigare i denna uppsats. När institutionerna ska bedöma huruvida ett utlämnande av en handling kan skada en enskilds privatliv är det definitionen av privatliv enligt de grundläggande rättigheterna som institutionen ska utgå ifrån.

### 4.3 Skyddet för personuppgifter i EU:s lagstiftning

Skydd för personuppgifter kan ses som en precisering av skyddet för privatliv. Regler om skydd för personuppgifter återfinns i flera olika akter inom EU-rätten. Skyddet för personuppgifter är relativt nytt, men bygger på principen om skyddet för privatliv.<sup>162</sup> Nedan följer en genomgång av de rättsakter som behandlar skyddet för personuppgifter i EU.

#### *4.3.1 Stadgan*

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna finns bestämmelser om skydd för personuppgifter. I artikel 8 stadgas att var och en har rätt till skydd för uppgifter som rör denne, och att uppgifterna ska behandlas efter samtycke från privatpersonen. Denna bestämmelse är bindande efter

---

<sup>159</sup> Niemietz v. Germany, punkt 29.

<sup>160</sup> Mål 46/87 och 227/88, Hoechst mot kommissionen.

<sup>161</sup> Lindfelt, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land ?* s. 151 samt mål 94/00, Roquette frères SA mot kommissionen samt förenade målen 238/99 P m.fl. Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl..a. mot kommissionen, punkterna 273-274.

<sup>162</sup> Förslag till avgörande av Generaladvokat Sharpston, föredraget 15 oktober 2009 i mål C-28/08, Bavarian Lager mot Kommissionen, punkt 100.

Lissabonfördragets ikraftträdande då stadgan i sin helhet blev en bindande rättsakt enligt artikel 6 i FEU.

#### 4.3.2 Direktiv 95/46/EG

1995 antogs direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter.<sup>163</sup> Personuppgiftsdirektivets principer om skydd för enskilda personers fri och rättigheter är en precisering och förstärkning av principerna i den ovan nämnda Dataskyddskonventionen som skapades av Europarådet 1981.<sup>164</sup>

Övriga bestämmelser på området skydd för personuppgifter är direktiv 97/66/EG om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet som kom 1997 och som sedermera ersattes av direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.<sup>165</sup> Tillsammans med direktiv 95/46/EG omfattar dessa direktiv de viktigaste lagstiftningskällorna på EU-nivå gällande skydd av personuppgifter. Direktiv 2002/58/EG har ändrats på initiativ av kommissionen och tillsammans med andra ändringar utgör det nya förslaget direktiv 2006/24/EG, det så kallade datalagringsdirektivet.<sup>166</sup> Detta direktiv har varit omdiskuterat i flera europeiska länder och så även i Sverige. Den svenska lag som implementerar detta direktiv började gälla den 1 maj 2012.<sup>167</sup> Detta direktiv behandlar hanteringen av personuppgifter främst som verktyg i brottsbekämpning och faller således utanför syftet med denna uppsats, som är att undersöka hur relationen mellan EU:s skydd för personuppgifter förhåller sig till rätten till tillgång till EU-institutionernas handlingar. Samtidigt är det en fråga om integritet och det är intressant att se hur olika principen om skyddet för privatlivet kan hanteras.

#### 4.3.3 Personuppgiftslagen

Personuppgiftsdirektivet 95/46/EG implementerades i svensk lagstiftning i form av personuppgiftslagen (PUL) (1998:204).<sup>168</sup> PUL konstruerades i stort sett efter direktivets struktur men på Sveriges initiativ formulerades även en klausul i

---

<sup>163</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter.

<sup>164</sup> SOU 2003:40 s. 56.

<sup>165</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet. Sedermera ersatt av Europaparlamentet och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation).

<sup>166</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG.

<sup>167</sup> Lagändringar: SFS 2012:126 och SFS 2012:127, bet 2011/12:JuU28

<sup>168</sup> Trädde i kraft 24 oktober 1998: Prop. 1997/98:44, bet. 1997/98:KU18, rskr.1997/98:180.

direktivets ingress som gjorde det möjligt att ta hänsyn till offentlighetsprincipen i nationell rätt vid implementeringen av direktivet.<sup>169</sup> Den nya lagstiftningen skapade debatt och kritiserades av akademiker och journalister som ett hot mot öppenheten.<sup>170</sup> Ett brottmål i svensk domstol ledde till en begäran om förhandsavgörande från Sverige till EU-domstolen. Målet Sverige mot Lindqvist<sup>171</sup> illustrerar på många sätt Sveriges inställning till direktivet. Bakgrunden till målet var att Bodil Lindqvist som var konfirmationsansvarig i en församling hade publicerat personlig information om sina kollegor på internet för konfirmandernas räkning. Publiceringen var ett led i en datakurs Lindqvist deltagit i. Hon hade inte inhämtat samtycke av sina kollegor om att publicera informationen, och när det visade sig att kollegorna inte godkände publiceringen, tog Lindqvist bort den.<sup>172</sup> Frågan var om publiceringen av denna information kunde anses utgöra ”behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg” i den mening som avsågs i artikel 3.1 i direktiv 95/46/EG och att publiceringen i så fall var olaglig eftersom hon inte inhämtat samtycke till den.

EU-Domstolen ansåg att Lindqvist publicering kunde anses utgöra sådan behandling av personuppgifter som omfattas av direktivet.<sup>173</sup> Skulle behandlingen vara tillåten krävdes att den omfattades av något av de undantag som föreskrivits i direktivets tredje artikel punkt 2.<sup>174</sup> Domstolen förtydligar i sina domskäl att direktiv 95/46/EG inte i sig innebär en begränsning som står i strid med den allmänna principen om yttrandefrihet, men den poängterar samtidigt att ansvaret ligger på medlemsstaternas myndigheter att garantera dessa rättigheter och skyldigheter i enlighet med de grundläggande principerna inom unionen.<sup>175</sup> Domstolens avgörande resulterade i att Lindqvist ansågs ha agerat i strid mot gemenskapslagstiftningen, i Sveriges lagstiftning införlivad genom PUL. Detta berodde på att hennes hantering av informationen ansågs falla inom ramen för direktivet och att hon utan samtycke hade publicerat informationen på internet, och därmed gjort personuppgifterna föremål för automatisk behandling, enligt skäl 30 och artikel 7(a) i direktiv 95/45/EG, och 10 § i PUL. Lindqvist fick betala böter. Det kan noteras att Generaladvokaten Tizzano i sitt förslag till yttrande kom fram till en annan slutsats än domstolen. Han menade att den verksamhet som Lindqvist ägnade sig åt inte kunde anses falla inom direktivets tillämpning,

---

<sup>169</sup> Prop. 1997/98:44 s. 45.

<sup>170</sup> Se bland annat Spira, 7:16 och andra hot mot öppenheten: om offentlighet och sekretess i Sverige och EU.

<sup>171</sup> C-101/01, Brottmål mot Bodil Lindqvist.

<sup>172</sup> C-101/01, Brottmål mot Bodil Lindqvist, punkt 14.

<sup>173</sup> C-101/01, Brottmål mot Bodil Lindqvist, punkt 27.

<sup>174</sup> C-101/01, Brottmål mot Lindqvist, punkterna 45-48.

<sup>175</sup> C-101/01, Brottmål mot Lindqvist, punkt 90.

och att hennes behandling av personuppgifter därför skulle vara förenlig med unionslagstiftningen.<sup>176</sup>

Debatten i Sverige präglades av en rädsla för att PUL skulle inskränka yttrandefriheten, och med det då relativt nya mediet internet uppstod dessutom många frågor. PUL kritiserades för att ha brustit i regleringen angående missbruk av personuppgifter och att en stor del av hanteringen av personuppgifter blev otillåten utan att det egentligen var befogat. Det sades att en mer missbruksorienterad inriktning varit önskvärd snarare än den s.k. hanteringsmodell som föreskrivs av direktivet.<sup>177</sup> Kort sagt kan skillnaden mellan dessa modeller förklaras som antingen reglering av själva hanteringen av uppgifterna (hanteringsmodellen) eller reglering av utnyttjandet av uppgifterna som kan karaktäriseras som missbruk (missbruksmodellen).<sup>178</sup> Enligt missbruksmodellen utgår lagstiftningen från att själva hanteringen av uppgifterna är fri och att det bara är missbruket som är reglerat. Missbruksmodellen omfattar inte sådan hantering av uppgifter som skulle kunna vara obehaglig för privatpersoner, samtidigt som hanteringsmodellen reglerar onödigt många situationer av hantering av personuppgifter. Direktiv 95/46/EG kritiserades även i Justitiedepartementets utredning från 2004 där man menade att det utgjorde en inskränkning av offentlighetsprincipen.<sup>179</sup>

Kommissionen kom i januari 2012 med ett förslag till en ny förordning angående skyddet för personuppgifter, som är tänkt att i viss mån bygga vidare på direktiv 95/46/EG.<sup>180</sup> Kommissionen menar att den snabba tekniska utvecklingen på informationsområdet ställt högre krav på skyddet för personuppgifter. I slutet av januari 2012 sändes förslaget över till rådet och parlamentet för första behandlingen. Det svenska konstitutionsutskottet har i ett pressmeddelande kritiserat förslaget som stridande mot subsidiaritetsprincipen, och har bland annat anfört att förslaget borde komma i form av ett direktiv istället.<sup>181</sup>

#### *4.3.4 Förordning 45/2001*

Direktiv 95/46/EG (och PUL) samt den föreslagna förordningen binder inte EU:s institutioner. För institutionernas verksamhet finns i stället förordning 45/2001 till skydd av personuppgifter inom unionens institutioner. Den kom samma år

---

<sup>176</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano, föredraget den 19 september 2002 i målet C-101/01.

<sup>177</sup> SOU 2004:6 s. 100.

<sup>178</sup> SOU 2004:6 s. 102.

<sup>179</sup> SOU 2004:6 s. 98.

<sup>180</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning) KOM (2012) 11 slutlig.

<sup>181</sup> Pressmeddelande från konstitutionsutskottet den 22 mars 2012.

som förordning 1049/2001 och dess syfte är att skydda alla unionsmedborgare från att deras personuppgifter skulle hamna i fel händer, dels i ihopsamlade av information men även gällande upprättande av dataregister. På sätt och vis kan förordningen ses som EU-institutionernas egna "personuppgiftslag." I denna förordning finns bestämmelser om vad som är personuppgifter, regler om att samtycke till registrering krävs, samt i vilka fall utlämning av handlingar innehållande personuppgifter kan vara tillåten. Presumtionen i förordning 45/2001 är att behandling av personuppgifter i regel är otillåten.

Enligt artikel 5a i förordning 45/2001 skall personuppgifter endast behandlas om detta är "nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller andra rättsakter som antagits på grundval av dessa fördrag" eller på grund av rättsligt grundad myndighetsutövning.<sup>182</sup> Enligt artikel 5b i förordning 45/2001 skall handlingar innehållande personuppgifter lämnas ut om utlämnandet i sig utgör en rättslig förpliktelse. I praxis har till exempel förordning 1049/2001 tolkats som en sådan rättslig förpliktelse som skulle kunna möjliggöra behandling av personuppgifter, i utlämnandet av handlingar innehållande sådana uppgifter.<sup>183</sup>

Artikel 8 i 45/2001 ger en ytterligare möjlighet till när behandling av personuppgifter kan vara tillåten. Om det visar sig vara nödvändigt för att utföra ett uppdrag som är av allmänt intresse eller förenat med myndighetsutövning, eller om mottagaren av uppgiften visar att det är nödvändigt att personuppgifterna överförs kan behandling vara tillåten. Om det saknas skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas så kan behandling av personuppgifter också vara tillåten.

Artikel 10 i förordningen räknar upp ett antal uppgifter som får anses tillhöra en särskild kategori och därför anses vara extra känsliga. I denna kategori ingår personuppgifter som har att göra med en persons ras, etniska ursprung, politiska åsikt, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, samt uppgifter om hälsa och sexualliv.

Artikel 18 i 45/2001 ger den registrerade personen rätt att göra invändningar mot att dennes personuppgifter behandlas. Denna förordning föreskriver även reglerna kring ett oberoende övervakningsorgan, det vill säga Europeiska Datatillsynsmannen. Dennes roll är att granska behandlingen av uppgifterna inom unionens institutioner.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Artikel 5a i förordning 45/2001.

<sup>183</sup> T-194/04, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 109.

<sup>184</sup> Avdelning V i förordning 45/2001.

#### 4.3.5 Förändringar i och med Lissabonfördraget

I samband med Lissabonfördragets ikraftträdande infördes bestämmelser om personuppgifter i fördraget om EU:s funktionssätt. I artikel 16 i FEUF stadgas rätten till skydd för alla medborgares personuppgifter. Sammanfattningsvis kan sägas att det finns regler till skydd för personuppgifter i de grundläggande rättigheterna, i EU:s fördrag, i direktiv, förordningar samt inom alla medlemsstaters lagstiftning. När en institution skall hantera en ansökan om tillgång till handlingar och bedöma huruvida handlingarna kan innehålla personuppgifter bör de förhålla sig till all den ovan nämnda lagstiftningen, utom den som är utförd i medlemsstaterna. Nedan följer en genomgång av vad som omfattar personuppgifter enligt denna unionslagstiftning.

#### 4.4 Innebörden av begreppet personuppgifter enligt unionslagstiftningen

Begreppet personuppgifter definieras på olika sätt i de olika rättsakterna. Artikel 8 i EKMR syftar till att skydda privat- och familjeliv, och i detta ingår skydd mot orättfärdig behandling av personuppgifter. Dock omfattas bara den behandling som hänför sig till uppgifter som rör privatliv, familjeliv, hem eller korrespondens.<sup>185</sup> För övrigt riktar sig artikel 8 in på åtgärder mot enskilda som utförs av det allmänna, och EU:s institutioner kan ses som tillhörande det allmänna. Personuppgifter enligt EKMR omfattar alltså endast de uppgifter som är hänförliga till den enskildas privat- och familjeliv m.m. Då stadgan bygger på EKMR:s definitioner är det rimligt att anta att den borde ha en liknande definition av personuppgifter som EKMR. Samtidigt är stadgan en kodifiering av de fri- och rättigheter som finns inom EU och omfattar således EU:s egna rättigheter. Stadgans artikel 8 skapades utifrån artikel 286 i EG-fördraget, (numer artikel 16 i FEUF), direktiv 95/46/EG, samt artikel 8 i EKMR. Det finns därför anledning att anta att definitionen av personuppgifter i artikel 8 i stadgan kan vara något bredare jämfört med artikel 8 i EKMR.

I direktiv 95/46/EG definieras personuppgifter som ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person”<sup>186</sup> och i målet Lindqvist<sup>187</sup> konstaterades även att ”detta begrepp omfattar [...] en persons namn tillsammans med dennes telefonnummer eller med uppgifter om vederbörandes arbetsförhållanden eller fritidsintressen”<sup>188</sup>.

Enligt artikel 2 i 45/2001 definieras personuppgifter som varje upplysning i en handling som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Identifiering kan anses möjlig om det hänvisas till ”ett identifikationsnummer eller till en eller

---

<sup>185</sup> Personuppgiftslagsutredningen SOU 2004:6 s 38.

<sup>186</sup> Direktiv 95/46 artikel 2a.

<sup>187</sup> C-101-01 Brottmål mot Bodil Lindqvist.

<sup>188</sup> C-101/01 Brottmål mot Bodil Lindqvist paragraf 24.

flera faktorer som är specifika för personens fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.”<sup>189</sup> Definitionen av personuppgifter i artikel 2 i 45/2001 är väldigt brett formulerad och i de flesta fall då handlingar innehåller uppgifter som går att kopplas till någon person så har de klassats som personuppgifter. Till exempel har personnamn enligt praxis bedömts som personuppgifter.<sup>190</sup> Att namn i sig kan anses vara personuppgifter och att det i sin tur skulle kunna vara en grund för en institution att avslå en ansökan om tillgång till handlingar är problematiskt. Europeiska datatillsynsmannen har uttryckt att det faktum att namn förekommer i handlingar i sig generellt sett inte behöver innebära att handlingen inte får lämnas ut.<sup>191</sup> Europeiska ombudsmannen har instämt i detta och menar att det ger ett obefogat skydd till väldigt många dokument, som inte har något behov av att skyddas.<sup>192</sup> Han menar också att eftersom syftet med förordning 45/2001 är att reglera skyddet för personuppgifter och inte tillgången till handlingar är det problematiskt att använda den i bedömningen om man ska ge tillgång till handlingar eller inte.

Problematiken ligger här i att förordning 45/2001 presumerar sekretess i första hand, och kräver att sökanden skall motivera och visa det nödvändigt att få ta del av handlingar som innehåller personuppgifter, något som inte föreskrivs i förordning 1049/2001 vars främsta syfte snarare är att garantera största möjliga öppenhet.<sup>193</sup> Detta förhindrar den tänkta tillämpningen av förordning 1049/2001 som det tagit så lång tid att åstadkomma.<sup>194</sup> Denna problematik återkommer jag till nedan. Enligt artikel 2b i 45/2001 definieras begreppet behandling av personuppgifter som ”varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter”. Den formuleringen är exakt samma som den formulering som finns i artikel 2b i direktiv 95/46/EG. Denna behandling kan vara till exempel ”insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utelämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring.”<sup>195</sup> Som domstolen menade i målet Lindqvist, ”åtgärden att på en webbsida lägga ut sådana personuppgifter anses utgöra sådan behandling.”<sup>196</sup>

---

<sup>189</sup> Artikel 2a i förordning 45/2001.

<sup>190</sup> C-28/08, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 68.

<sup>191</sup> Europeiska Datatillsynsmannen, *Public access to documents and data protection*, Background paper, s. 36.

<sup>192</sup> 14 november 2001 och Harden, *The European Ombudsman's efforts to Increase Openness in the Union, (Increasing Transparency in the European Union?)* s. 142.

<sup>193</sup> Enligt artikel 8b i förordning 45/2001 respektive artikel 6(1) i förordning 1049/2001.

<sup>194</sup> Harden, *The European Ombudsman's efforts to Increase Openness in the Union, (Increasing Transparency in the European Union?)* s. 142.

<sup>195</sup> Artikel 2b i förordning 45/2001.

<sup>196</sup> C-101/01, Brottmål mot Bodil Lindqvist, punkt 25.



## 5 Tolkningen av sekretessgrunden i 4(1)b i förordning 1049/2001

Sammanfattningsvis kan sägas att om en handling innehåller personuppgifter kan det vara grund för att avslå ansökan om tillgång till en handling. Även om handlingar innehåller personuppgifter så kan de under vissa omständigheter ändå lämnas ut. Bedömningen om handlingen ändå kan eller bör lämnas ut görs av institutionen i fråga. Det råder delade meningar om hur denna bedömning skall göras och detta avsnitt syftar till att tydliggöra skillnader i denna tolkning. Utgångspunkten är ordalydelsen i artikel 4(1)b.

4.1 Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för  
[...]

b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd för personuppgifter.

Artikel 4(1)b har tolkats på huvudsakligen två sätt. Det första ledet har tolkats som en slags tröskel som måste uppnås. Först måste det fastställas att skyddet för den enskildes privatliv och integritet kan undergrävas, innan man tillämpar unionslagstiftningen om skydd för personuppgifter.<sup>197</sup> På detta sätt delar man upp bestämmelsen i två delar, där den ena måste vara uppfylld, för att den andra skall tillämpas, en form av tröskel-teori.<sup>198</sup> Detta är att se bestämmelsen som delbar. Företrädare för Europeiska ombudsmannen och Europeiska datatillsynsmannen har argumenterat för den här tolkningen. Till skillnad från detta synsätt har andra ledet ”särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd för personuppgifter” tolkats som en hänvisning direkt till förordning 45/2001. Denna så kallade hänvisningsteori<sup>199</sup> har förespråkats av bland annat kommissionen.

Datatillsynsmannen har i en rapport<sup>200</sup> angående tillämpningen av förordning 1049/2001 och 45/2001 tydliggjort att institutionen först bör konstatera att den registrerades rätt till integritet är hotad av ett utlämnande av handlingen. Dessutom måste den registrerade påverkas i avsevärd grad om allmänheten får tillgång till handlingen. Slutligen måste institutionen undersöka om lagstiftningen om skydd för personuppgifter tillåter att allmänheten får tillgång till handlingen.<sup>201</sup> Det faktum att personnamn förekommer i handlingar behöver som

---

<sup>197</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*.

<sup>198</sup> Threshold theory, enligt Datatillsynsmannen, *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling* 2011, s. 3.

<sup>199</sup> Renvoi theory, Datatillsynsmannen, *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, 2011, s. 3.

<sup>200</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents and data protection*, Background paper 2005.

<sup>201</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents and data protection*, Background paper 2005.

tidigare nämnts generellt sett inte innebära ett hinder för utlämnande.<sup>202</sup> För att göra denna bedömning måste man utgå ifrån artikel 8 i EKMR, och som komplement gav datatillsynsmannen exempel som kan vägleda institutionen i denna bedömning. Han menade att uppgifterna måste ha en privat karaktär, och på så vis omfattas av ett slags kvalificerat intresse. Innebörden av privatliv skall inte automatiskt utesluta yrkesverksamhet, men yrkesverksamhetens art kan påverka hur man ser på intresset av att hindra utlämnandet. Slutligen angav han kategorierna i artikel 10 i 45/2001 som vägledning för vilka slags uppgifter vars utlämnande skulle kunna undergräva skyddet för privatlivet.<sup>203</sup> Datatillsynsmannen menade också att det är viktigt att komma ihåg att förordning 1049/2001 har ett annat syfte än förordning 45/2001 och att detta bör påverka tillämpningen av förordningarna.<sup>204</sup>

Ian Harden, chefsjurist hos Europeiska ombudsmannen, skrev i en rapport från 2002<sup>205</sup> att han ansåg att det var fel att tolka meningen ”särskilt i enlighet med gemenslagslagstiftningen om skydd för personuppgifter” som en direkt hänvisning till förordning 45/2001. Han gav tre argument för detta. Han menade för det första att det är betydelsefullt att 4(1)b inte hänvisar direkt till förordning 45/2001, bara till unionsslagstiftningen om skydd för personuppgifter. Till denna lagstiftning bör också direktiv 95/46/EG<sup>206</sup> räknas samt direktiv 97/66.<sup>207</sup> Förordning 1049/2001 antogs ett halvår efter att 45/2001 antogs, och en direkt hänvisning hade varit fullt möjlig om man hade velat det. För det andra är inte syftet med förordning 45/2001 att hantera något som har med allmänhetens tillgång till handlingar. Förordning 45/2001 kom till i syfte att skydda personers privatliv och integritet i hanteringen av uppgifter på institutionerna. Förordning 45/2001 kom inte till specifikt för att skydda personuppgifter i de fall någon begär ut allmänna handlingar. Därför är det onödigt och olämpligt att utsträcka skyddet för privatliv och integritet mer än som redan gjorts, i och med dess särställning i förhållande till de andra undantagen i 4(2) i 1049/2001 som enligt ovan kan bortses från om ett övervägande samhällsintresse är vid handen. För det tredje menar han det är viktigt att inte låta förordning 45/2001 inskränka förordning 1049/2001. Detta skulle allvarligt försvaga dess funktion d.v.s. att

---

<sup>202</sup> Datatillsynsmannen *Public access to documents and data protection*, Background paper 2005, s. 36

<sup>203</sup> Uppgifter som rör religiös, sexualitet, hälsa, ras, etnicitet, fackföreningsmedlemskap, politisk åsikt osv.

<sup>204</sup> Datatillsynsmannen; *Public access to documents and data protection*, Background paper 2005 s. 31.

<sup>205</sup> Harden, *Openness and Data Protection in the European Union*.

<sup>206</sup> Dataskyddsdirektivet som mynnade ut i personuppgiftslagen.

<sup>207</sup> Direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet, sedermera ändrat till Datalagringsdirektivet 2006/24/EG.

med öppenhet motarbeta korruption samt begränsa möjligheten för medborgare att övervaka hur institutionerna förhåller sig till exempelvis lobbyism.<sup>208</sup>

Även Europeiska ombudsmannen Jakob Söderman argumenterar för tröskelteorin och tolkningen av förordning 45/2001 som delbar.<sup>209</sup> Han har i flertalet skrivelser kritiserat kommissionens syn på lydelsen av sekretessgrunden i 4(1)b som en hänvisning till förordning 45/2001.<sup>210</sup> Han har menat att förordningens bestämmelser har misstolkats och de har därigenom begränsat rätten till tillgång till offentliga handlingar.<sup>211</sup> Detta har skett genom att kommissionen har tolkat rätten till skydd för personliga uppgifter bland annat som en allmän rätt att få uppträda anonymt i offentliga sammanhang. Enligt ombudsmannen har detta gjort att förordningen har letts bort från dess rätta syfte, nämligen att ge den enskilda rätt till skydd av privatliv såsom det föreskrivs i artikel 8 i Europakonventionen.

### 5.1 Bakgrunden till målet Bavarian Lager

Detta avsnitt syftar till att undersöka hur EU-domstolen gått tillväga för att lösa eventuella problem som uppstått i tillämpningen av sekretessgrunden i 4(1)b och om senaste årens avgöranden inneburit en annan förståelse av denna sekretessgrund. Målet Bavarian Lager, som avgjordes i förstainstansrätten 2005 och i domstolen 2010 är centralt i denna undersökning. Bavarian Lager<sup>212</sup> handlade i korthet om att importföretaget Bavarian Lager ville sälja tyskt öl på den brittiska marknaden men hindrades av ett antal regler. De menade att dessa regler stred mot den fria rörligheten av varor och kommissionen inledde en förberedelse av talan om fördragsbrott mot Storbritannien. Som en del i detta kallades ett antal branschmedlemmar från olika bryggeriföretag in till ett möte med kommissionen. Företrädare för Bavarian Lager fick inte närvara. Resultatet av mötet blev att kommissionen lade ned förberedelsen av talan om fördragsbrott mot Storbritannien och istället påbörjades en process för att ändra de regler som hindrade den fria rörelsen av varor. Därefter ville Bavarian Lager få veta vilka deltagarna på mötet var genom att begära ut mötesprotokollen. Denna ansökan avslogs av kommissionen med hänvisning till att handlingarna innehöll

---

<sup>208</sup> Harden, *Openness and Data Protection in the European Union*, s. 19.

<sup>209</sup> Harden, *The European Ombudsman's efforts to Increase Openness in the Union, (Increasing Transparency in the European Union?)* s. 142.

<sup>210</sup> Europeiska ombudsmannens skrivelse *Openness and data protection* 14 november 2001.

<sup>211</sup> Brev från Europeiska Ombudsmannen till kommissionens ordförande Romano Prodi angående skydd för personuppgifter, 30 september 2002 samt Söderman: *Missbruket av reglerna om skyddet av personuppgifter inom Europeiska unionen*.

<sup>212</sup> C-28/08, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 57. Utdrag ur domen: ”Det enda ställe där förhållandet mellan förordningarna uttryckligen nämns är i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001. I denna bestämmelse föreskrivs ett undantag från rätten till tillgång till handlingar om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med unionslagstiftningen om skydd av personuppgifter.”

personuppgifter och kunde inte lämnas ut med risk för att undergräva skyddet för de medverkandes privatliv och integritet.

Företrädarna för Bavarian Lager ingav ett klagomål till Europeiska ombudsmannen angående det negativa beslut om utlämning av handlingar som de fått av kommissionen. I och med detta skickade ombudsmannen ett förslag på rekommendation till kommissionen eftersom denne ansåg att hanteringen av Bavarian Lagers ansökan om tillgång till dokument tydde på missförhållanden i förvaltningen. Kommissionen godtog inte rekommendationen och då förtydligade ombudsmannen sin inställning i frågan genom en särskild rapport till Europaparlamentet, med möjligheten för Europaparlamentet att anta den som en resolution.<sup>213</sup> Detta skedde aldrig och kommissionen motsatte sig återigen rekommendationen med hänvisning till förordning 45/2001 och skyddet för personuppgifter.<sup>214</sup> I ombudsmannens rapport till parlamentet kritiserar ombudsmannen kommissionens agerande i Bavarian Lager-fallet och rekommenderar kommissionen att lämna ut de uppgifter om vem som var närvarande vid mötet. Detta gick emellertid inte kommissionen med på och ärendet gick vidare till prövning i förstainstansrätten. Ombudsmannens argument för att lämna ut uppgifterna var att det inte finns något stöd i lagstiftningen för personers rätt att lämna upplysningar till myndigheter och förbli anonyma. Detta är och har inte heller varit syftet med skyddet för personuppgifter. Förordning 45/2001 kräver inte att institutionen hemlighåller namnen på de personer som yttrar sig och lämnar upplysningar.<sup>215</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att om 4(1)b skall uppfattas som en direkt hänvisning till förordning 45/2001 ändras förutsättningarna för när man kan begära ut handlingar. Då aktualiseras ett antal regler i förordning 45/2001 som på ett avgörande sätt kan ändra förutsättningarna för förordning 1049/2001. Att enbart tillämpa förordning 45/2001 kan sätta fundamentala delar av förordning 1049/2001 ur spel då den sträcker ut skyddet för personuppgifter på bekostnad av rätten till tillgång till handlingar. Praxis från EU:s domstolar har gått i olika riktningar i den här frågan. Nedan följer ett avsnitt med en genomgång av några av de avgörande målen i denna fråga.

## 5.2 Tröskelteorin

Ett rättsfall där förstainstansrätten avgjort till fördel för öppenheten är målet Borax Europe mot kommissionen.<sup>216</sup> I det målet vägrade kommissionen lämna ut

---

<sup>213</sup> Särskild rapport från Europeiska ombudsmannen till Europaparlamentet med anledning av det förslag till rekommendation som riktats till Europeiska kommissionen i klagomål 713/98/IJH.

<sup>214</sup> Söderman: *Missbruket av reglerna om skyddet av personuppgifter inom Europeiska unionen*.

<sup>215</sup> T-194/04, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 137.

<sup>216</sup> T-121/05 och T-166/05, Borax Europe mot kommissionen.

handlingar med hänvisning till att de innehöll personuppgifter och att utlämnandet då skulle kunna skada de personer vars personuppgifter förekom i handlingarna. Bakgrunden till tvisten utgjordes av nya regler för märkning av kemikalier. Kommissionen anordnade ett möte där det beslutades om de nya reglerna. Företaget Borax Europe tillverkade en viss syra som kom att beröras av de nya reglerna på ett betungande sätt, på grund av nya krav på varningsmärkning. Det angavs inga skäl till varför just den syran som Borax tillverkade skulle omfattas av denna nya varningsmärkning. Företrädare för företaget Borax var närvarande vid delar av mötet, men inte just när beslutet om varningstexter fattades. De ville veta på vilka (främst vetenskapliga) grunder man fattat beslutet. Därför ville de få tillgång till de inspelningar som gjordes för att få bakgrunden till varför beslutet fattades.

Innan mötet hade kommissionen lovat dess deltagare anonymitet och att deras åsikter och kommentarer inte skulle offentliggöras. När sedan inspelningarna begärdes ut använde sig kommissionen av artikel 4(1)b i 1049/2001 som grund för att inte lämna ut handlingarna. Kommissionen menade att utlämnande av handlingarna skulle kunna skada skyddet för deltagarnas privatliv och integritet. Förstainstansrätten menade att undantaget i 4(1)b inte var tillämpligt i den specifika situationen och att kommissionen inte kunde använda sig av förordning 45/2001 för att ge mötesdeltagarna anonymitet. Kommissionens löfte till deltagarna kunde inte göras gällande mot tredje part, dvs. Borax, som i sin tur hade rätt till handlingarna enligt förordning 1049/2001 enligt förstainstansrätten. Dessutom visste företrädarna för Borax redan vilka personer som var med och fattade beslutet, och det gjorde att även om handlingarna som begärdes ut innehöll personuppgifter kunde dessa lämnas ut utan att utlämnandet skulle innebära en skada för deltagarna på mötet. På så sätt delade förstainstansrätten upp bestämmelsen i 4(1)b i två delar, där de först uppskattade risken för skadan av privatliv och integritet för deltagarna vid ett utlämnande innan de tillämpade gemenskapslagstiftningen om skyddet för personuppgifter, i linje med den så kallade tröskelteorin.

Även i förstainstansrättens bedömning av fallet Bavarian Lager delades artikel 4(1)b i två delar. Förstainstansrätten menade att det först måste avgöras om handlingarnas utlämnande skulle kunna innebära en skada för skyddet för den enskildas privatliv. Sedan kunde utlämnandet undersökas utifrån unionslagstiftningens regler om skydd för personuppgifter. Förstainstansrätten konstaterade att bestämmelserna i förordning 45/2001 reglerar behandlingen av personuppgifter som kan innebära intrång i de grundläggande rättigheterna,

främst rätten till privatliv.<sup>217</sup> Förstainstansrätten menade därför att dessa bestämmelser måste tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna vilka utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolarna skall säkerställa efterlevandet av.<sup>218</sup> Förstainstansen gjorde i målet *Bavarian Lager* en privatliv- och integritetsbedömning endast utifrån Europadomstolens praxis och EKMR:s lydelse i artikel 8, för att utröna huruvida skyddet för privatlivet kan tänkas skadas av ett utlämnande. Sedan undersökte den reglerna i unionslagstiftningen, särskilt förordning 45/2001.

Detta förfarande stämmer överens med det som datatillsynsmannen förespråkade i sin rapport från 2005 där han menar att man måste utgå ifrån artikel 8 i EKMR då man undersöker huruvida en handling med personuppgifter ska lämnas ut.<sup>219</sup> Förstainstansrätten menade i fallet *Bavarian Lager* att även om begreppet privatliv enligt Europadomstolens praxis skall tolkas brett så innebär detta inte att *alla* personuppgifter per definition skall anses skada skyddet för privatlivet ifall de lämnas ut.<sup>220</sup> Som stöd för denna slutsats tog förstainstansrätten exemplet med att det i förordning 45/2001 finns särskilda bestämmelser för behandlingen av särskilda kategorier av uppgifter. Enligt artikel 10 i samma förordning är ”behandling av uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt av uppgifter som rör hälsa och sexualliv förbjuden.” I målet *Bavarian Lager* konstaterade förstainstansrätten att de begärda handlingarna innehöll personuppgifter, men dessa personuppgifter var inte av sådan art som de som räknas upp i artikel 10 i 45/2001. Enligt förstainstansrätten talade detta för att en utlämning av uppgifterna borde vara möjlig. Denna tolkning stämmer någorlunda överens med datatillsynsmannens syn på saken, då han i sin rapport från 2005 angav bland annat kategorierna i artikel 10 som vägledning då man ska avgöra om handlingar med personuppgifter inte skall lämnas ut. Samtidigt underströk han att hans exempel endast är vägledande, och att en bedömning i det enskilda fallet alltid måste göras.<sup>221</sup> Förstainstansrätten menade dessutom att de begärda personuppgifterna gällde personer som deltog i ett möte som företrädare för branschorganisationer m.m. och därför inte kunde anses bli berörda som privatpersoner, och att de beslut som fattades berörde organisationerna och inte privatpersonerna.<sup>222</sup>

---

<sup>217</sup> T-194/04, *Bavarian Lager* mot kommissionen.

<sup>218</sup> Förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, *Rechnungshof* mot *Österreichischer Rundfunk* m.fl.

<sup>219</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents and data protection*, Background paper 2005, s. 36

<sup>220</sup> T-194/04, *Bavarian Lager* mot kommissionen, punkt 118.

<sup>221</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents and data protection*, Background paper 2005, s. 37.

<sup>222</sup> T-194/04, *Bavarian Lager* mot kommissionen, punkt 124.

Sammantaget kom förstainstansrätten fram till att uppgifterna inte omfattade sådan information som räknas upp i artikel 10 i 45/2001, och därför inte kunde anses vara särskilt känsliga för skyddet för privatlivet. Dessutom var mötesdeltagarna där i egenskap av företrädare för en specifik bransch och yttrade inte några personliga åsikter och berördes inte personligen av besluten som fattades. Förstainstansrätten angav dessutom att det faktum att yrkesverksamhet inte per definition ska *uteslutas* från begreppet privatliv innebär inte att det *måste inkluderas*. Europadomstolens vida definition av begreppet privatliv syftar till att skydda personer vars yrkessituation svårligen kan skiljas från deras privatliv, så att de inte hamnar i en sämre position än andra. I en sammantagen bedömning av det ovan anförda menade förstainstansrätten att uppgifterna lämnas ut, utan att underminera skyddet för privatliv föreskrivet i artikel 4(1) b i förordning 1049/2001.

### 5.3 Hänvisningsteorin

Förstainstansrättens dom i Bavarian Lager-målet överklagades och avgjordes i högre instans. Domstolen delade kommissionens synsätt att lydelsen i 4(1)b skulle tolkas som en direkt hänvisning till förordning 45/2001 och att det var felaktigt att söka sig till EKMR för att bedöma behandlingen av personuppgifter. Som grund för detta angav de skäl 15 i förordning 45/2001 som hänvisar till artikel 6 i TEU, och därigenom till artikel 8 i EKMR, endast i de fall där institutionerna utför uppgifter som inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning 45/2001. Skäl 15 lyder som följer:

15) När denna behandling utförs av gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen för att utföra uppgifter som inte omfattas av denna förordnings tillämpningsområde, särskilt sådana uppgifter som avses i avdelningarna V och VI i FEU, säkerställs skyddet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter i enlighet med artikel 6 i FEU. Tillgången till handlingar, inbegripet villkoren för tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter, omfattas av de bestämmelser som antagits på grundval av artikel 255 i EG-fördraget vars tillämpningsområde utvidgats till avdelningarna V och VI i FEU.

Domstolen menade att EKMR endast ska användas i de fall som faller utanför tillämpningen av 45/2001.<sup>223</sup> Eftersom det i fallet Bavarian Lager rörde sig om utförandet av uppgifter som omfattats av tillämpningsområdet för nämnda förordning så stod det klart att förordning 45/2001 skall tillämpas, snarare än EKMR. Domstolen menade att själva lydelsen ”särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd för personuppgifter” är odelbar, att man inte kan dela in den i skyddet för privatliv respektive reglerna i unionslagstiftningen

---

<sup>223</sup> C-28/08, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 62.

om skydd för personuppgifter. Dessutom menade den att lydelsen i 4(1)b utgör en hänvisning till förordning 45/2001, och att den därför skulle tillämpas. Domstolen poängterade att eftersom förordning 45/2001 var tillämplig fullt ut aktualiserades skyddsreglerna i artikel 8 och 18.<sup>224</sup> De betonade att undantaget i artikel 4(1)b i 1049/2001 inte tillämpades korrekt i förstainstansens bedömning, eftersom förstainstansen menade att detta undantag bara var tillämpligt i de situationer då skyddet för den enskildes privatliv och integritet kränks, i den mening som avses i artikel 8 i EKMR. Domstolen tillämpade därmed hänvisningsteorin, till skillnad från förstainstansrätten. Detta avgörande innebär att lydelsen skall ses som ett krav på att alla handlingar som innehåller personuppgifter skall prövas utifrån unionslagstiftningens skydd för personuppgifter, och därmed särskilt förordning 45/2001. Det kan noteras att generaladvokaten Sharpston var skiljaktig. Hon förde resonemanget att tillämpningen av 45/2001 som kommissionen argumenterade för innebar att verkan av förordning 1049/2001 reducerades på ett oacceptabelt vis.<sup>225</sup> För övrigt ansåg hon att förordning 45/2001 inte var tillämplig i fallet Bavarian Lager eftersom utlämnandet av de begärda handlingarna inte kunde anses utgöra behandling av personuppgifter.<sup>226</sup>

#### 5.4 Är bestämmelsen i 4(1)b ”odelbar”?

Som förstainstansrätten resonerade i Bavarian Lager skulle institutionen först pröva om utlämnande av handlingar skulle kunna tänkas undergräva skyddet för privatlivet, för att sedan i så fall tillämpa unionslagstiftningen om personuppgifter. Med den bedömningen skulle handlingarna kunna innehålla personuppgifter vars utlämnande inte nödvändigtvis skulle undergräva skyddet för privatliv.

Sammantaget gör förstainstansrätten en rimlig tolkning av lydelsen i 4(1)b i förordning 1049/2001. Detta på grund av flertalet anledningar, som tidigare diskuterats i denna uppsats. Bland annat eftersom förordningstexten *inte* hänvisar direkt till förordning 45/2001, trots att det var fullt möjligt att göra denna hänvisning när man skapade förordning 1049/2001. Det finns dessutom andra regler kring personuppgifter inom EU och de bör rimligen ses som en del av gemenskapslagstiftningens skydd för personuppgifter. Det är alltså inte självklart att förordning 45/2001 skall vara den enda rättskällan i bedömningen. Dessutom är reglerna kring skyddet för personuppgifter en specialisering av reglerna till

---

<sup>224</sup> Kravet på nödvändighet i artikel 8 och den registrerades rätt att göra invändningar i artikel 18 i förordning 45/2001.

<sup>225</sup> Förslag till avgörande av Generaladvokat Sharpston, föredraget 15 oktober 2009 i mål C-28/08, Bavarian Lager mot Kommissionen, punkt 149.

<sup>226</sup> Förslag till avgörande av Generaladvokat Sharpston, föredraget 15 oktober 2009 i mål C-28/08, Bavarian Lager mot Kommissionen, punkt 150.



skydd för privatlivet, och detta talar för att man först bör undersöka utlämnandets risk för undergrävande av skyddet för just privatlivet. Det råder inget tvivel om att tillämpningen av 45/2001 i detta fall underminerar den rätt till tillgång till dokument som fastställs i förordning 1049/2001, och detta är kanske det främsta skälet till att lydelsen i 4(1)b bör delas upp i två delar. Men denna tolkning fick inget gensvar hos domstolen under överklagandet av målet *Bavarian Lager*. Där ansågs lydelsen odelbar. Som det formuleras i domen:

Den bestämmelsen är odelbar och innebär ett krav på att åtgärder som kan undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet *alltid ska prövas* och bedömas utifrån unionslagstiftningen om skydd av personuppgifter särskilt förordning 45/2001.<sup>227</sup> (mina kursiveringar)

Domstolen bortser ifrån övriga rättskällor som ingår i unionslagstiftningen om skydd för personuppgifter, till exempel artikel 8 i stadgan. Som tidigare nämnts skall stadgan tillsammans med EKMR ingå i gemenskapslagstiftningen, stadgan för att den är bindande och EKMR för att den skall tillträdas, och för att de grundläggande rättigheterna anses utgöra allmänna rättsprinciper i EU-rätten. Domstolen har i målet *Bavarian Lager* skapat en annan ordning kring relationen mellan tillgången till handlingar och skydd för privatliv och integritet. Denna ordning har bekräftats i senare mål som *Dennekamp mot parlamentet*<sup>228</sup>, där tribunalen hänvisar till domstolens avgörande i *Bavarian Lager* och klargör att bestämmelsen i 4(1)b är odelbar och en potentiell skada av skyddet för privatliv och integritet skall undersökas och bedömas utifrån unionslagstiftningen om skyddet för personuppgifter, och särskilt förordning 45/2001.<sup>229</sup>

### 5.5 Sammanfattning

Domstolen klargör i *Bavarian Lager* hur undantaget i 4(1)b ska förstås. Den menar att bestämmelsen skall tolkas som en direkt hänvisning till förordning 45/2001. Dessutom är domstolen tydlig med att personnamn kan anses vara personuppgifter och hanteringen av dessa faller in under bestämmelserna i förordning 45/2001.<sup>230</sup> Till detta hör även att hela förordningen 45/2001 är tillämplig.<sup>231</sup> Nedan följer en genomgång på vilket sätt detta påverkar ansökan om tillgång till handlingar enligt 1049/2001.

---

<sup>227</sup> C-28/08, *Bavarian Lager mot kommissionen*, punkt 59.

<sup>228</sup> T-82/09, *Dennekamp mot parlamentet*.

<sup>229</sup> T-82/09, *Dennekamp mot parlamentet*, punkt 39.

<sup>230</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, 2011, s. 4.

<sup>231</sup> T-82/09, *Dennekamp mot parlamentet*, punkt 40.

## 6 Följder om förordning 45/2001 tillämpas

### 6.1 Registrerades rätt till invändningar

Enligt artikel 18 i förordning 45/2001 har den registrerade personen rätt att göra invändningar mot att dess personuppgifter behandlas, och i relationen till förordning 1049/2001 att handlingar innehållande dennes uppgifter lämnas ut. Förstainstansrätten argumenterade i målet Bavarian Lager att då artikel 4(1) b i förordning 1049/2001 utgör ett undantag från rätten till tillgång till handlingar så skulle de registrerades invändningar beaktas bara till en viss del.<sup>232</sup> När domen överklagades konstaterade domstolen att förstainstansen hade agerat felaktigt när de gjort denna bedömning, och att den registrerade alltid ska ha rätt att lämna invändningar mot utlämnande av handlingar. Domstolen gick på kommissionens linje att ta hänsyn till de registrerades önskan att inte lämna ut uppgifterna.<sup>233</sup> I och med domstolens dom i målet Bavarian Lager har det konstaterats att den registrerade alltid ska ha rätt att göra invändningar mot att handlingar omfattande den enskildes personuppgifter lämnas ut och att artikel 18 i förordning 45/2001 är tillämplig fullt ut. Enligt artikel 18 i 45/2001 har den registrerade också rätt att bli informerad innan uppgifterna lämnas ut till tredje man, och om det skall användas i marknadsföringssyfte har den registrerade rätt att få invända mot utlämnande. Institutionerna kontakter de registrerade och i de fall de inte får kontakt med dem, eller om personerna inte godkänner behandlingen av personuppgifter lämnar institutionen inte ut uppgifterna om de inte fått den registrerades samtycke. Detta innebär att även om utlämnandet inte alls skulle kunna innebära någon konkret skada för personens identitet lämnar inte institutionen ut uppgifterna. I ett större perspektiv blir det tydligt att skyddsvärdet av dessa uppgifter inte behöver vara stort, samtidigt som värdet av att lämna ut handlingarna kan vara väldigt stort, om inte bara i sig, som en garanti för kontroll av makt. Öppenhet är dessutom en grundläggande princip inom unionen. Samtidigt finns det i 45/2001 ett tydligt lagstöd för att låta enskilda registrerade invända mot behandling av deras personuppgifter. Således finns en motsättning i tillämpningen av dessa regler.

### 6.2 Undantag enligt 8 i 45/2001

Enligt artikel 8 i 45/2001 får institutionerna överföra personuppgifter till andra än unionens institutioner om det visar sig vara nödvändigt för att utföra ett uppdrag som är av allmänt intresse eller förenat med myndighetsutövning, eller om mottagaren av uppgiften visar att det är nödvändigt att personuppgifterna överförs och att det saknas skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas. I båda dessa fall återfinns ett absolut krav på nödvändighet för att behandling av personuppgifterna alls skall komma ifråga.

---

<sup>232</sup> T-194/04, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 109.

<sup>233</sup> C-28/08, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 75.

Ett liknande nödvändighetskrav har etablerats i rättspraxis för att motivera intrång i privatlivet för personer angående skydd för privatliv enligt artikel 8 i EKMR. Nödvändighetskravet är tillsammans med tre andra krav del i en bedömning av ett inträngs legitimitet. För det första skall intrånget vara föreskrivet i lag. För det andra ska intrånget eftersträva ett legitimt ändamål och för det tredje ska det vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Det sistnämnda innebär att skälen för intrånget skall prövas utifrån om de är ”relevanta och tillräckliga och huruvida de vidtagna åtgärderna står i proportion till de legitima ändamål som eftersträvas.”<sup>234</sup>

Kravet på att visa på nödvändigheten av att lämna ut handlingar i artikel 8 i förordning 45/2001 är problematiskt. I artikel 6.1 i förordning 1049/2001 föreskrivs det tydligt att inget skäl behöver anges för ansökan om handlingar. Men för att en institution ska kunna avgöra om det skall anses vara nödvändigt att ta del av en handling enligt artikel 8 i förordning 45/2001 måste några skäl för ansökan ges. Här uppstår en motsättning. Enligt tidigare praxis har det fastslagits att sökanden inte ska behöva ange några skäl för sin ansökan och på så sätt visa på nödvändigheten i utlämnandet. Det ska inte göra någon skillnad vem som ansöker om tillgång till ett dokument och varför denne gör det.<sup>235</sup> Om institutionen skulle kräva skäl som visar på nödvändigheten i utlämnande av handlingar skulle detta utgöra ett tilläggs villkor som stod i strid med ändamålet för förordning 1049/2001.<sup>236</sup>

När domen i Bavarian Lager-målet överklagades menade kommissionen att enda möjligheten att lämna artikel 8b i förordning 45/2001 utan avseende skulle vara om det tydligt föreskrevs i någon av förordningarna 45/2001 eller 1049/2001.<sup>237</sup> Domstolen gav kommissionen rätt i att de hade krävt av Bavarian Lager att de skulle visa på nödvändigheten av utlämnandet av handlingarna. Företrädarna för Bavarian Lager hade inte angett några skäl för att visa på nödvändigheten av utlämnande av handlingar eftersom det i artikel 6.1 i 1049/2001 föreskrivs att inga skäl behöver anges. Generaladvokat Sharpston var skiljaktig och hänvisade till artikel 6 i förordning 1049/2001.<sup>238</sup> Domstolen gjorde en bedömning som skiljde sig från vad tidigare praxis har föreskrivit. De tidigare målen som behandlat denna problematik är i stor utsträckning avgjorda av förstainstansrätten

---

<sup>234</sup> T-194/04 (Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 115).

<sup>235</sup> Förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 82, samt T-190/10, Egan och Hackett mot parlamentet, punkt 99.

<sup>236</sup> T-194/04, Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 107.

<sup>237</sup> Enligt kommissionens överklagande av mål T-194/04, Bavarian Lager mot kommissionen.

<sup>238</sup> Förslag till avgörande av Generaladvokat Sharpston, föredraget 15 oktober 2009 i mål C-28/08, Bavarian Lager mot Kommissionen, punkt 151.

(och sedermera Tribunalen). Men även i ett av de senaste målen, Egan och Hacket mot parlamentet<sup>239</sup> menar Tribunalen att den som ansöker om tillgång till handlingar inte ska behöva ange något skäl. I det fallet gjorde sökanden det ändå, och parlamentet uppfattade deras skäl som uttryck för ett privat intresse, snarare än ett allmänt och avslog ansökan delvis på den grunden. Tribunalen som konstaterade att eftersom skäl inte ska lämnas kan dem, om de lämnas, inte heller utgöra grund för ett avslag.<sup>240</sup> Detta mål avgjordes 28 mars 2012 och är därför avgjort efter domstolens dom i Bavarian Lager. Det kan noteras att Europeiska datatillsynsmannen intervenerade i detta mål till Egan och Hackets förmån. Datatillsynsmannen angav artikel 8b i förordning 45/2001 som en möjlighet för parlamentet att lämna ut handlingarna för det fall att det visade sig nödvändigt. Datatillsynsmannen ansåg inte att det ligger en problematik i att kräva att en sökande skall ange skäl för utlämnande av handlingar. I sin rapport från 2011 argumenterar han för att artikel 8b ska ses som en möjlighet att få ut handlingar.<sup>241</sup> Eftersom handlingar som omfattas av förordning 45/2001 utgör ett undantag från allmänhetens rätt till handlingar kan detta synsätt vara befogat. I de fall det avgjorts att handlingen är skyddsvärd då den innehåller personuppgifter kan man argumentera för att det krävs särskilda skäl för att lämna ut den. Det problem som uppstår då är hur avvägningen mellan dessa skäl och skyddet för personuppgifter skall göras. Tribunalen bortsåg dock från datatillsynsmannens påpekande i fallet Egan och Hacket då den konstaterade att skäl inte ska behöva lämnas enligt 6.1 i förordning 1049/2001 och därtill hörande praxis. Det råder således delade meningar om hur kravet på att visa på nödvändigheten ska hanteras.

Datatillsynsmannen har i sin senaste rapport från 2011 efter domstolens avgörande i målet Bavarian Lager föreslagit att institutionerna kan lösa komplicerade situationer som den i Bavarian Lager genom att ha ett aktivt förhållningssätt till registrerandet av personuppgifter. Detta innebär att institutionerna bör tillfråga enskilda om de godkänner att deras namn och uppgifter registreras, innan det sker. På så sätt undviks situationen med att be om godkännande av utlämning av uppgifterna efteråt, ett system som inte fungerar särskilt väl.<sup>242</sup> Detta kan jämföras med hur personuppgiftslagen hanterats i samband med t.ex. internet där enskilda ombeds klicka i en ruta som godkänner behandling av personuppgifterna. Det aktiva förhållningssättet skulle också åstadkomma en rättvis balans mellan skyddet för personuppgifter och

---

<sup>239</sup> T-190/10, Egan och Hacket mot parlamentet.

<sup>240</sup> T-190/10, Egan och Hacket mot parlamentet, punkt 100.

<sup>241</sup> Datatillsynsmannen *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, 2011, s. 14.

<sup>242</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, 2011, s. 6.

medborgarnas rätt till öppenhet. De som vill vara anonyma får därmed information om att deras uppgifter kommer kunna lämnas ut och får då också möjlighet att avstå från att medverka. Kanske krävs det att man ändrar på förordning 45/2001 och för in ett krav på samtycke från alla enskilda vars uppgifter registreras. Detta är dock inget som diskuteras, utan är endast en fundering som växt fram under arbetet med denna uppsats.

Datatillsynsmannen poängterar också i sin rapport att det finns vissa personuppgifter som borde kunna lämnas ut när man balanserar de olika intressena. Till exempel kan handlingar med personuppgifter som har att göra med en offentlig person endast utifrån ett professionellt perspektiv tänkas lämnas ut, även om de så att säga innehåller personuppgifter.<sup>243</sup> Här öppnar datatillsynsmannen upp för en avvägning mellan intressena, likt den som finns i de senare undantagen i artikel 4 i 1049/2001, där utlämnande av vissa handlingar kan ske om det finns ett övervägande allmänintresse för utlämnandet. Datatillsynsmannen avslutar sin rapport med att understryka att han tycker att en ny omarbetning av 1049/2001 är nödvändigt för att öppenheten skall garanteras efter den senaste rättsutvecklingen. Detta är intressant eftersom detta kommer från en institution vars huvudsakliga syfte är att garantera att reglerna för skyddet för personuppgifter följs.

Domstolen klargör i Bavarian Lager hur ordalydelsen i 4(1)b skall förstås, d.v.s. som en hänvisning till unionslagstiftningen om skydd för personuppgifter, särskilt förordning 45/2001.<sup>244</sup> Det innebär att omständigheten att handlingar innehåller personuppgifter räcker för att förordning 45/2001 skall tillämpas. Institutionen behöver inte göra någon bedömning av den potentiella skada för skyddet för privatliv och integritet som ett utlämnande kan innebära. Istället överskjuts kravet på den sökande, som måste visa på nödvändigheten av att få ta del av handlingen. Dessutom får institutionerna skäl att dröja längre med sina beslut eftersom de enligt förordning 45/2001 ska kontakta de registrerade för att få deras medgivande om att lämna ut uppgifterna. Detta kan ta lång tid, och i de fall man inte får tag på personerna kan detta användas som ett skäl att inte lämna ut handlingarna, vilket var precis vad som hände i Bavarian Lager. Domstolen har inte klargjort hur relationen mellan artikel 8 i 45/2001 och artikel 6 i 1049/2001 ska hanteras. Om kravet på nödvändighet i artikel 8 i 45/2001 ska tillämpas ger inte avgörandet i Bavarian Lager någon vägledning angående avvägningen mellan de olika intressena som står i strid med varandra.

---

<sup>243</sup> Datatillsynsmannen *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, 2011, s. 7.

<sup>244</sup> Datatillsynsmannen *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, 2011, s. 5.

## 7 Ändring av förordning 1049/2001

Den 30 april 2008 presenterade kommissionen ett ändringsförslag till förordning 1049/2001.<sup>245</sup> I detta avsnitt kommer jag översiktligt redogöra för ett par övergripande förslag avseende begreppet handling för att sedan redogöra för de mest relevanta ändringarna utifrån förordningens undantag för skyddet för privatliv och personuppgifter.

### 7.1 Den föreslagna innebörden av begreppet handling

Förslaget innehåller ett antal punkter till förändringar, bl.a. en förändring av definitionen handling. I förslaget skall handling förstås som

a) handling: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som *upprättats av en institution och formellt överlämnats till en eller flera mottagare eller på annat sätt diarieförts eller mottagits av en institution; elektroniskt lagrade uppgifter, system för behandling och återvinning av uppgifter är att betrakta som handlingar om informationen kan skrivas ut eller kopieras elektroniskt med de verktyg som finns tillgängliga för att hantera systemet.*

Europeiska ombudsmannen kritiserade kommissionens förslag till den nya definitionen och menade att den i själva verket skulle innebära att färre handlingar skulle komma att omfattas av förordning 1049/2001, något han såg som en negativ utveckling.<sup>246</sup> Att handlingen måste upprättas *och* överlämnas till en eller flera mottagare eller på annat sätt diarieföras gör att färre handlingar omfattas. Enligt ombudsmannen skulle denna nya definition ge stort utrymme för institutionernas egen tolkning.<sup>247</sup>

Parlamentet var för en bredare definition av begreppet handling och föreslog följande lydelse:

a) handling: *alla uppgifter och 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; information som finns att hämta i elektroniska system för lagring, behandling och återvinning av uppgifter (inbegripet externa system som används för institutionens verksamhet) ska betraktas som en eller fler handlingar. En institution som avser att inrätta ett nytt system för elektronisk lagring eller väsentligt ändra ett befintligt system ska bedöma vilken inverkan detta kan ha på den rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs genom denna förordning och agera så att öppenhetsmålet främjas.*

---

<sup>245</sup> KOM(2008)229 slutlig, 2008/0090/COD.

<sup>246</sup> Bidrag från Europeiska ombudsmannen, P Nikiforos Diamandouros, till sammanträdet om förändringarna av förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar, 2 juni 2008.

<sup>247</sup> Bidrag från Europeiska ombudsmannen, P Nikiforos Diamandouros, till sammanträdet om förändringarna av förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar, 2 juni 2008.

*Funktionerna för återvinning av information som institutionerna lagrar i elektroniska lagringssystem ska anpassas för att kunna hantera upprepade förfrågningar från allmänheten som inte kan hanteras med hjälp av de verktyg som för närvarande finns tillgängliga för systemens drift.*

## 7.2 Kommissionens ändringsförslag avseende personuppgifter

De ändringar som rörde bestämmelserna om personuppgifter härrörde från förstainstansrättens bedömning om att reglerna för personuppgifter var för restriktiva i relationen till förordning 1049/2001, särskilt för personer som handlar å tjänstens vägnar.<sup>248</sup> Det sades att man ville förtydliga relationen mellan 45/2001 och 1049/2001 genom att lyfta ut den i en egen artikel (4.5). Den föreslogs få följande lydelse:

5. Namn, titel och befattning avseende politiskt tillsatta personer, tjänstemän och företrädare för intresseorganisationer som agerar å tjänstens vägnar ska lämnas ut, om inte detta med tanke på de särskilda omständigheterna skulle påverka de berörda personerna negativt. Övriga personuppgifter ska lämnas ut om det är förenligt med villkoren för laglig behandling av personuppgifter enligt EG-rättens bestämmelser om skydd för enskilda i samband med behandling av personuppgifter.<sup>249</sup>

Dessa förslag till ändringar antogs av kommissionen och sändes sedan över till rådet, parlamentet och europeiska datatillsynsmannen.

## 7.3 Datatillsynsmannens ändringsförslag avseende personuppgifter

Av Datatillsynsmannens (Peter Hustinx) yttrande från 30 juni 2008 framgår att i samband med ändringsförslaget hölls en utfrågning i parlamentet den 2 juni 2008 där berörda aktörer fick tillfälle att yttra sig om förslaget. Kommissionen öppnade upp för en diskussion om texten och överväganden om förbättringar av förslaget. Datatillsynsmannen ansåg att det fanns goda skäl att förtydliga förhållandet mellan 45/2001 och 1049/2001 genom att ersätta artikel 4(1b). Däremot stödde han inte förslaget som givits av kommissionen. Det var för tidigt att ändra förordningen eftersom målet Bavarian Lager överklagats men ännu inte avgjorts. Dessutom utgjorde det inte en lämplig lösning, detta på grund av tre anledningar:

Det (förslaget) utgörs av en allmän regel som

- inte återspeglar förstainstansens dom i Bavarian Lager,
- inte beaktar behovet av en korrekt avvägning mellan de grundläggande rättigheterna som står på spel,

---

<sup>248</sup> KOM(2008)229 slutlig s. 5.

<sup>249</sup> KOM(2008)229 slutlig s. 18.

- inte är genomförbar eftersom den hänvisar till EG-lagstiftning om dataskydd som inte ger ett tydligt svar när ett beslut måste fattas om allmänhetens tillgång till handlingar.<sup>250</sup>

Dessutom ansåg datatillsynsmannen att första meningen i förslagets artikel 4(5) var tydligt angiven men vars räckvidd var alldeles för begränsad. Syftet med bestämmelsen verkar vara att komma till rätta med konsekvenserna av förstainstansrättens dom i *Bavarian Lager*. Han menade att det blir en för snäv kategorisering av personer vars uppgifter kan lämnas ut. Utanför faller de som inte företräder ett visst intresse, och som inte kan lida men av utlämnandet, akademiska forskare, experter och undervisande läkare eller professorer. Samma sak gäller kategoriseringen av uppgifterna i sig. Det kan finnas många uppgifter som kan vara personuppgifter men vars utlämnande inte kan skada den registrerade.<sup>251</sup>

Vidare menade han att förslaget som kommissionen givit stred mot domen i förstainstansrätten i målet *Bavarian Lager*. Detta är intressant eftersom domen överklagades och domstolen sedermera tolkade bestämmelsen i 4(1)b mer i den riktning som gick i linje med kommissionens uppfattning.

Han understryker även att han tycker att förstainstansens bedömning i *Bavarian Lager* är korrekt. Det faktum att ordet *skada* strukits i det nya förslaget menade datatillsynsmannen var en förflyttning från förordning 1049/2001 till 45/2001 i bedömningen om utlämnande av handlingar. Detta utgör en stor förändring enligt datatillsynsmannen. Kommissionens förslag innehåller alltså den hänvisningsteori som kommissionen försvarade sig med i målet *Bavarian Lager*, dvs att bedömningen i första hand skall ske utifrån 45/2001 och inte 1049/2001. Det är intressant att se att när kommissionen inte vunnit gensvar i domstolen för sitt resonering återkommer samma resonering i ett förslag till förändring av lagstiftning.

Datatillsynsmannen menar också att förstainstansrättens resonemang inte enbart bygger på en tolkning av lydelsen i 4(1)b utan även en avvägning mellan de allmänna rättsprinciperna och grundläggande rättigheterna om allmänhetens tillgång till handlingar och skydd för personuppgifter. Behovet av denna

---

<sup>250</sup> Yttrande från Europeiska Datatillsynsmannen om förslaget till europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, EUT C 2 7.1.2009 s. 7.

<sup>251</sup> Datatillsynsmannen *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, 2011 s. 7.



avvägning återges i flertalet dokument på området.<sup>252</sup> Avvägningen görs även i förstainstansens avgörande i Bavarian Lager. Att enbart hänvisa till förordning 45/2001 utgör ingen avvägning eftersom förordning 45/2001 tillgodoser rättigheten till integritet men inte tillgången till handlingar.<sup>253</sup>

Han problematiserar också det faktum att den föreslagna lagändringen inte löser konflikten med artikel 8b i 45/2001 eftersom det stället upp nödvändighetskrav som är oförenliga med reglerna i 1049/2001. Datatillsynsmannen ger en alternativ lösning till problemet. Han föreslår följande lydelse i stället för kommissionens förslag i artikel 4(5):

1. Personuppgifter ska inte lämnas ut om ett sådant utlämnande skulle skada den berörda personens rätt till privatliv och integritet. Sådan skada uppkommer inte

a) om uppgifterna enbart rör den berörda personens yrkesverksamhet såvida det inte, på grund av särskilda omständigheter, finns skäl att anta att utlämnandet skulle få negativa följder för den personen,

b) om uppgifterna enbart rör en offentlig person såvida det inte, på grund av särskilda omständigheter, finns skäl att anta att utlämnandet skulle få negativa följder för den personen eller dennes närstående,

c) om uppgifterna redan har offentliggjorts med den berörda personens samtycke.

2. Personuppgifter ska dock lämnas ut om ett övervägande allmänintresse kräver att de utlämnas. I sådana fall måste institutionen eller organet ange allmänintresset, och uppge varför allmänintresset väger tyngre än den berörda personens intressen i det enskilda fallet.

3. Om en institution eller ett organ vägrar att lämna ut en handling på grundval av punkt 1 ska den överväga om handlingen delvis kan lämnas ut.

Vi kan notera att datatillsynsmannen väljer att vända på konstruktionen av artikeln genom att definiera de fall där skada *inte* anses uppkomma. Detta står i kontrast till nuvarande lydelse av reglerna. Datatillsynsmannen tar hänsyn till dels att personuppgifter inte per definition skadar skyddet för privatliv om utlämnande, dels att det enligt 5b i 45/2001 finns en förpliktelse att behandla personuppgifter i vissa fall. Detta synsätt delades inte av domstolen i Bavarian Lager, som tidigare nämnts. Dessutom öppnar han för en möjlighet till utlämnande i de fall det finns ett övervägande allmänintresse, något som skiljer

---

<sup>252</sup> Yttrande 5/2001 från arbetsgruppen för skydd för enskilda med avseende på personuppgifter, s. 8, men även Datatillsynsmannen, *Public access to documents and data protection*, Background paper 2005.

<sup>253</sup> Yttrande från Europeiska Datatillsynsmannen om förslaget till europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, EUT C 2 7.1.2009, s. 11.

sig såväl från rättspraxis som nuvarande lydelse av 4(1)b, men är i linje med hans synpunkter i rapporten från 2011. Han vill därmed likställa undantaget om skydd för privatliv och integritet med de andra undantagen i artikel 4(2) och 4(3) som omfattas av ett undantag. Han öppnar också för en möjlighet till utlämning av personuppgifter i de fall de endast berör en offentlig person som registrerats i anledning av sin yrkesutövning.<sup>254</sup> Datatillsynsmannen ville kodifiera förstainstansrättens beslut. Detta skulle ske genom ett tilläggsenkät:

Om personuppgifter överförs för att ge verkan åt rätten till tillgång till handlingar behöver den sökande inte bevisa att ett utlämnande är nödvändigt i enlighet med artikel 8b i förordning nr 45/2001.

Datatillsynsmannen menade att detta skulle lösa konflikten.

#### 7.4 Europaparlamentets ändringsförslag avseende personuppgifter

Europaparlamentet gav sedan ett stort antal förslag till ändringar i sitt betänkande från 19 februari 2009.<sup>255</sup> Det var utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor som behandlade ärendet. Artikel 4(1)b ville de ändra till följande lydelse:

2. Institutionerna ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för allmänna eller enskilda intressen avseende

a) den enskildes privatliv och integritet, i enlighet med de bestämmelser om skydd av personuppgifter som gäller för institutionerna enligt artikel 286 i EG-fördraget och den princip om insynsvänlig och god förvaltning som fastställs ovan i artikel 1 c.

Europaparlamentets föredraganden Michael Cashman kritiserade kommissionens förslag i betänkandet och hävdade att det inte omfattar flertalet av de ändringar parlamentet ville ha med från början. Han poängterade att det är deras plikt i rollen som lagstiftare att göra tillgången till handlingar så enkel och användarvänlig som möjlig. Han underströk att det förslag han lämnar fram är mycket ambitiöst och kommer förmodligen möta visst motstånd, från rådet exempelvis.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Datatillsynsmannen, *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, 2011.

<sup>255</sup> Kommittérapport i första läsningen, A6/0077/2009, 19 februari 2009.

<sup>256</sup> Motivering till Europaparlamentets ändringsförslag A6-0077/2009.

Efter omarbetning ändrades texten och Europaparlamentet avgav sitt ändringsförslag den 11 mars 2009.<sup>257</sup> Förslaget innebär en ganska stor förändring av förordningen, både innehållsmässigt och avseende förordningens logik. I artikel 4 hittar vi definitioner av begrepp medan reglerna om undantag återfinns i artikel 6. Angående skydd för integritet kom parlamentet med följande förslag till lydelse:

Utan att det påverkar de fall som föreskrivs i artikel 5 ska institutionerna vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om:

.....

c) den enskildes privatliv och integritet, i enlighet med de gemenskapsrättsliga bestämmelser och skydd för personuppgifter, särskilt de bestämmelser som gäller för institutionerna enligt artikel 286 i EG-fördraget och den princip om insynsvänlig och god förvaltning som fastställs ovan i artikel 1 c i denna förordning.<sup>258</sup>

Artikel 6(6) föreslås få följande lydelse:

Personuppgifter ska inte lämnas ut om ett sådant utlämnande skulle skada den berörda personens rätt till privatliv och integritet. Sådan skada ska inte anses föreligga

- om uppgifterna enbart rör den berörda personens yrkesverksamhet såvida det inte, på grund av särskilda omständigheter, finns skäl att anta att utlämnandet skulle få negativa följder för den personen,
- om uppgifterna enbart rör en offentlig person såvida det inte, på grund av särskilda omständigheter, finns skäl att anta att utlämnandet skulle få negativa följder för den personen eller dennes närstående,
- om uppgifterna redan har offentliggjorts med den berörda personens samtycke.

Personuppgifter ska dock lämnas ut om ett övervägande allmänintresse kräver att de utlämnas. I sådana fall ska den institution eller det organ som berörs åläggas att ange allmänintresset. Institutionen eller organet ska även uppge på vilket sätt allmänintresset väger tyngre än den berörda personens intressen i det enskilda fallet.

Här kan vi notera att i allmänhet är parlamentets förslag till lagstiftning likt datatillsynsmannens. Till exempel återkommer samma möjlighet till utlämnande om övervägande allmänintresse föreligger. Europeiska ombudsmannen välkomnade parlamentets ändringsförslag.<sup>259</sup> Innan något beslutades trädde Lissabonfördraget i kraft den 1 december 2009. Detta fick vissa effekter på

---

<sup>257</sup> Förslag till Europaparlamentets, rådets och kommissionens förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (omarbetning) (KOM/2009/229) EUT C 87 E 1.4.2010 s. 362-380.

<sup>258</sup> Förslag till Europaparlamentets, rådets och kommissionens förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (omarbetning) (KOM/2009/229) EUT C 87 E 1.4.2010 EUT C 87 E 1.4.2010 s. 371.

<sup>259</sup> Pressmeddelande 6/2009 från Europeiska ombudsmannen, 11 mars 2009.

beslutsprocessen i lagstiftningsförfarandet. Den nya rättsliga grunden för lagstiftningen blev artikel 15(3) andra stycket i FEUF.<sup>260</sup>

Parallellt med förslaget från 2008 antog kommissionen ett ändringsförslag 30 mars 2011.<sup>261</sup> Det förslag som denna ändring angår är bara en hänvisning till rätt artikel i FEU (15(3) st 2) och ett förslag att förordningen ska gälla fler organ och institutioner. Detta förslag har inget att göra med det tidigare förslaget och förändrar inte dess position. Det har diskuterats huruvida denna uppdelning grundar sig i en vilja från kommissionen att helt börja om processen med ändring av förordning 1049/2001.<sup>262</sup> Diskussionerna mellan rådet och parlamentet i frågan om ändringsförslaget av 1049/2001 har präglats av oenighet.<sup>263</sup>

Den 15 december 2011 godkände parlamentet förslaget med ändringar vid första behandlingen.<sup>264</sup> I debatten som föregick omröstningen var det tydligt att åsikterna om öppenhetens vara eller icke vara gick isär. Renate Sommer (PPE-fraktionen, Tyskland) var tydligt kritisk till ökad öppenhet och menade att öppenhet i själva verket verkar mot medborgarnas intressen medan Sveriges Marita Ulvskog var positiv, liksom italienaren Sonia Alfano.<sup>265</sup> Förslaget väntar nu på att rådet skall ge sin ståndpunkt i första behandlingen.

### 7.5 Sveriges inställning till förändringarna

Sveriges regering har varit kritisk till den del av det nya förslaget som handlar om att bedömningen om utlämnandet av handlingar med personuppgifter skall göras med EU-institutionernas regler om skydd för dessa uppgifter snarare än utifrån öppenhetsförordningen. Regeringens inställning är att om personuppgiftsreglerna ska tillämpas kan det leda till mindre öppenhet och sämre möjligheter till medborgerlig insyn i institutionernas verksamhet.<sup>266</sup>

---

<sup>260</sup> KOM(2009)665 slutlig, del 5, s. 34.

<sup>261</sup> KOM (2011)137 slutlig.

<sup>262</sup> Augustyn, Monda, *Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years from the Adoption of Regulation 1049/2001*, s 20

<sup>263</sup> KOM (2011)137 slutlig, punkt 5.

<sup>264</sup> Texten som Europaparlamentet antog vid första behandlingen 15 december 2011, T7-0580/2011

<sup>265</sup> Europaparlamentets debatt i process 2008/0090(COD)14 december 2011 i Strasbourg, CRE 14/12/2011 – 14.

<sup>266</sup> Läs om detta på regeringens hemsida <http://www.regeringen.se/sb/d/9086/a/106934>

## 8 Avslutning

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka relationen mellan öppenhetsprincipen och skyddet för privatliv och integritet inom EU. I fokus för uppsatsen står avvägningen mellan rätten till tillgång till handlingar inom EU:s institutioner enligt förordning 1049/2001 och den särskilda sekretessgrunden avseende skydd för privatliv och integritet som kommer till uttryck i artikel 4(1)b i förordning 1049/2001. Min avsikt var att undersöka hur EU-domstolen går tillväga för att lösa eventuella problem som uppstår i tillämpningen.

Denna uppsats har visat att det skett en ändring av tillämpningen av öppenhetsförordningen genom ett antal mål i EU-domstolen. Principen om öppenhet är en integrerad del av unionen och återfinns bl.a. i fördragstexten, men dess omfattning är långt ifrån självklar. Trots allt som hänt på området tycks EU fortfarande vara en organisation som präglas av sekretess och hemlighetsmakeri.

Det framgår tydligt av denna undersökning att förordningarna 45/2001 och 1049/2001 har olika syften och representerar olika värden. 1049/2001 ska försäkra medborgarnas rätt till öppenhet och tillgång till handlingar medan förordning 45/2001 ska garantera medborgarna skydd för privatliv och personuppgifter. Förordningarna representerar två rättsprinciper som till viss del är motstridiga men båda ska gälla som allmänna rättsprinciper i EU-rätten.

I detta sammanhang kan det dras en parallell till det så kallade *Datalagringsdirektivet* (2006/24/EG). Det förekommer tidigare i denna uppsats, och även om det faller något utanför undersökningen är en jämförelse intressant. Lagringen av all trafik över internet, telefon och det mobila nätverket har setts som en kränkning av den personliga integriteten. Direktivet har orsakat stora kontroverser i medlemsstaterna, där flertalet länder varit sena med att implementera direktivet på grund av dess känsliga natur, där ibland Sverige. I mars 2012 beslutades dock att Sverige skulle implementera det, efter att enighet uppstått i regering och riksdag och efter att kommissionen initierat och vunnit en fördragsbrottsalan mot Sverige. Hanteringen av skyddet av människors privatliv och integritet i fråga om datalagring skiljer sig mycket från hanteringen av integritet i fråga om rätten till tillgång till handlingar. Det finns en skillnad mellan hur institutionerna (särskilt kommissionen) värderar dessa olika aspekter av principen om rätt till privatliv och integritet. Om syftet är att bekämpa brottslighet anses en inskränkning av integriteten vara berättigad. Men om syftet är att försäkra principen om öppenhet anses *inte* en inskränkning av integriteten vara befogad. En invändning är att syftet att bekämpa brottslighet och terrorism väger tyngre än principen om öppenhet.

Men är det legitimt? Är det rimligt att regelmässigt registrera medborgares förehavanden på nätet m.m. trots att majoriteten säkerligen inte sysslar med terrorverksamhet och att därigenom undergräva skyddet för samtliga personers privatliv och integritet? Samtidigt hindras medborgare från att ta del av för dem ibland personligen högst relevanta handlingar och hänvisa till skyddet för privatliv och integritet. Enligt mig tyder detta förhållningssätt på en dubbelmoral, där man anpassar regelverket efter sina egna behov, där principen om skydd för privatliv i vissa fall tillåts inskränkas i hög grad. Den praktiska effekten av detta blir att medborgarna blir registrerade i större utsträckning samtidigt som de begränsas i sin kontrollmöjlighet av makten (läs EU), allt på grund av en inkonsekvent tillämpning av principen om skydd för privatliv och integritet.

Efter domen i Bavarian Lager skall förordning 45/2001 tillämpas i sin helhet när det gäller tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter. Detta innebär en inskränkning av rätten till tillgång till handlingar och det aktualiserar en rad bestämmelser i förordning 45/2001 som ytterligare inskränker rätten till handlingar. Domstolens avgörande ger ingen vägledning i hur konflikten mellan bestämmelserna i förordning 45/2001 och de i förordning 1049/2001 ska hanteras. Datatillsynsmannen föreslår att institutionerna intar en aktiv roll i att försöka undvika konflikter liknande den i Bavarian Lager. Eventuellt skulle en ändring av förordning 45/2001 vara lämplig, där det kunde föreskrivas ett krav på att institutionen inhämtar samtycke från enskilda innan registrering av personuppgifter sker, likt bestämmelserna i PUL. Detta för att inte endast lita till att institutionerna förhåller sig aktivt till personuppgiftsregistrering. Detta är dock inget som diskuteras i nuläget, utan är en tanke som växt fram under arbetet med denna uppsats.

Frågan är om EU:s tillträde till EKMR kommer påverka hur man ska tolka sekretessgrunden i 4(1)b i förordning 1049/2001. Det skulle till exempel innebära att institutionerna ska bedöma ansökningar utifrån de grundläggande rättigheterna och inte alls tillämpa bestämmelserna i 45/2001 så som förstainstansrätten i Bavarian Lager resonerade. Detta skulle vara positivt för öppenheten, eftersom reglerna om invändningar i artikel 18 i 45/2001 och reglerna om att påvisa nödvändighet av utlämnandet i artikel 8 i 45/2001 inte blir tillämpliga. Domstolen har dock som tidigare nämnts slagit fast att förordning 45/2001 skall tillämpas fullt ut. Frågan är då om EKMR:s förändrade status som bindande rättsakt skulle kunna påverka den framtida tillämpningen av sekretessgrunden i 4(1)b. Det finns en möjlighet att det kan bli så, eftersom EU som part då måste respektera de grundläggande rättigheterna även i sin förvaltning. I de fall de inte respekteras finns möjligheten för medborgarna att väcka talan mot EU, något som inte är möjligt idag.

Stadgan har å andra sidan utgjort en bindande rättsakt i ett antal år men detta var inte något som domstolen tog någon hänsyn till i sitt avgörande av Bavarian Lager. Stadgan och EKMR är inte samma rättsakt, men de delar onekligen många utmärkande drag, och en jämförelse mellan de båda är befogad. Det faktum att stadgans förändrade status inte har påverkat tolkningen av sekretessgrunden i 4(1)b talar för att EKMR:s ändrade status inte heller kommer påverka denna tolkning.

En annan potentiell lösning ligger i en förändring av förordning 1049/2001 och att ge förordningen den omfattning som behövs för att garantera tillräcklig öppenhet. Problemet är att det inte finns någon överenskommelse inom EU om vad som är tillräcklig öppenhet. Som vi har sett av de lagförslag som givits av de olika institutionerna är unionen långt ifrån överens när det gäller hur en ny förordning ska se ut. Mycket av problemet tycks ligga i institutionernas motvilja till att öppna upp sig.

För övrigt är det anmärkningsvärt att kommissionen försökte få till en lagändring när de mötts av motstånd i förstainstansrätten angående sitt sätt att resonera om personuppgiftsskyddet och tillämplig lagstiftning. Efter att domstolen fastslog hur artikel 4(1)b i förordning 1049/2001 skulle tolkas har också förändringsarbetet av förordning 1049/2001 stannat av. Kommissionen och även medlemmar i rådet är i viss mån negativa till ökad öppenhet, eftersom det bl.a. anses försvåra beslutsfattandet. Det folkvalda parlamentet verkar fortfarande för ökad öppenhet och ser utvecklingen efter Bavarian Lager som ett hot mot öppenheten.

Sverige har som tidigare nämnts hållit hög profil i frågan om öppenhet inom EU. I större delen av de rättsfall som hanterar ämnet tillgång till handlingar inom EU har Sverige intervenerat i rättsprocesserna. Sverige har stött de yrkanden som gjorts för att öka tillgängligheten till allmänna handlingar, många gånger i gott sällskap av Danmark, Finland och även Nederländerna. Dagens situation präglas dock mest av tystnad.

Rådet befinner sig långt ifrån en överenskommelse och detta ser inte ut att ändras inom en nära framtid. Till dess att en överenskommelse är möjlig får öppenhetsivrarna hoppas att institutionerna följer datatillsynsmannens förslag om ett aktivt förhållningssätt. Annars är det många ansökningar om tillgång till handlingar som kommer avslås enbart på grund av att det förekommer ett namn i dem.

## 9 Källförteckning

### Litteratur

Abrahamsson, Olle, *Öppenhet i EU – Ett arbete med nationella komplikationer*, Europarättslig tidskrift, 2000.

Augustyn, Maja, Monda, Cosimo, *Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years from the Adoption of Regulation 1049/2001*, EIPAscope, nr 1, 2011, s. 17-20.

Bale, Tim, *European Politics; A Comparative Introduction*, 2008.

Bernitz, Ulf, Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 2007.

Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, 2007.

Craig, Paul, De Burca, Grainne: *EU Law; Text, Cases and Materials*, 2008.

Curtin, Deirdre M, *Citizens' fundamental right of access to EU information: An evolving Passepartout* Common Market Law Review 37, 2000, s. 7-41.

Cygan, Adam, *The White Paper on European Governance - Have Glasnost and Perestroika Finally Arrived to the European Union?* The Modern Law Review, vol. 65, utgåva 2, juni 2002.

Dahl, Robert, *Demokratin och dess antagonister*, 2007.

Gustavsson, Sverker, *The Illusions of Accountability in the European Union*, 2011.

Harden, Ian, *Openness and Data Protection in the European Union*, Queens papers on europeanisation, nr 9/2002.

Harden, Ian, *The European Ombudsman's efforts to Increase Openness in the Union, (Increasing Transparency in the European Union? Edited by Veerle Deckmyn)* 2002.

Heliskoski, Joni, Leino, Päivi, *Darkness at the break of noon: The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents*.

Hettne, Jörgen, *Rättsprinciper som styrmedel: allmänna rättsprinciper i EU:s domstol*, 2008.



Hettne, Jörgen, Eriksson, Ida, *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, 2011.

Jacobs och White, *European Convention on Human Rights*, 2006.

Kuijer, Martijn, *The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift For The ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?* Amsterdam Law Forum, Vol. 3, Nr. 4, 2011, s. 17-32.

Lenaerts, Koen, van Nuffel, Piet, Bray, Robert, *Constitutional law of the European Union*, 2005.

Lind, Anna-Sara, m.fl. Rapport: *EU-rättsliga frågor kring arbetsmodellerna till ny yttrandefrihetsgrundlag*, 2010.

Lindfelt, Mats, *Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land?* 2007.

Lynskey, Orla: *Data protection and freedom of information: Reconciling the irreconcilable?* The Cambridge Law Journal, Vol. 70, del 1, 2011 s. 37-39.

Nugent, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, 2006.

O'Neill, Michael, *The Right of Access to Community-Held Documents as a General Principle of EC Law*, 1998.

Reichel, Jane, *God förvaltning i EU och i Sverige*, 2006.

Spira, Eva, Dahlin, Ann, *7:16 och andra hot mot öppenheten: om offentlighet och sekretess i Sverige och E*, 2000.

Söderman, Jacob, *The EU's Transparent Bid for Opacity*, Wall Street Journal Europe 2000 24.2.

Taylor, Simon *Row over access to EU documents hots up*, European Voice, 2000.

Topan, Angelica, *The Resignation of the Santer-Commission: The Impact of Trust and Reputation*, European Integration online Papers, vol. 6, 2002, s. 8.

Tridimas, Takis, *General principles of EC law*, 1999.

Öberg, Ulf, *Sura svenska krusbär*, Europarättslig tidskrift, 2001:2, s. 234-237.

## EU:s institutioner och organisationer

### Arbetsgruppen för uppgiftsskydd

Yttrande 5/2001 om Europeiska ombudsmannens särskilda rapport till Europaparlamentet enligt ett utkast till rekommendation till Europeiska kommissionen i klagomål 713/98/IJH.

### Europeiska datatillsynsmannen

*Public access to documents and data protection*, Background paper 2005.

*Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, Additional EDSP paper 2011.

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, EUT C 2 7.1.2009.

### Europeiska unionens domstol

#### Domstolen

C-28/08, Bavarian Lager mot kommissionen.

C-139/07, Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen.

C-39/05 P, Sverige och Turco mot rådet.

C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Rechnunghof mot Österreichischer Rundfunk m.fl.

C-101/00, Brottmål mot Bodil Lindqvist.

C-353/99, Heidi Hautala mot rådet.

C-58/94, Nederländerna mot rådet.

C- 374/87, Orkem mot kommissionen.

Mål 46/87 och 227/88, Hoechst mot kommissionen.

Mål 44/79, Liselotte Hauer mot Land Rheinland-Pfalz.

Mål 4/73, Nold mot kommissionen.

Mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel.

Mål 29/69, Stauder mot staden Ulm – Sozialamt.

#### Förstainstansrätten/Tribunalen

T-190/10 Egan och Hacket mot parlamentet.

T-82/09, Dennekamp mot parlamentet.

T-166/05 och T-121/05, Borax mot kommissionen.  
T-190/05 och T-444, NLG mot kommissionen.  
T-194/04, Bavarian Lager mot kommissionen.  
T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen.  
T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen.  
T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen.  
T-188/98, Kuijter mot rådet.  
T-14/98, Hiedi Hautala mot rådet.  
T-105/95, WWF UK mot kommissionen.  
T-194/94, Carvel mot rådet.

### Övrigt

Pressmeddelande nr 63/10, (29/06/2010).

### Förslag till avgörande av generaladvokat

Förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano, föredraget den 19 september 2002 i målet C-101/01, Brottmål mot Bodil Lindqvist.

Förslag till avgörande av Generaladvokat Sharpston, föredraget 15 oktober 2009 i mål C-28/08, Bavarian Lager mot kommissionen.

### Europeiska unionens kommission

KOM (2001) 428 slutlig: Styrelseformerna i EU – Vitbok.

KOM(2007) 185 slutlig: Grönbok: Allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner; En översyn.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentet, rådets och kommissionens handlingar, KOM(2008)299 slutlig.

Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning, om ändring av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar förordning, KOM(2011)137 slutlig.

Rapport från kommissionen: Om genomförande av principerna i förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, KOM(2004)45 slutlig.

Kommissionens beslut av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning (2001/937/EG/EKSG/Euratom).

## Europeiska ombudsmannen

Brev till Rådet om deras olämpliga arbetsmetoder, 29 juni 2011 OI/3/2011/KM, även på internet (besökt 2012-05-15).

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/11252/html.bookmark>

Bidrag från Europeiska ombudsmannen, P Nikiforos Diamandouros, till sammanträdet om förändringarna av förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar, 2 juni 2008.

Föreläsning med Europeiska ombudsmannen i Bologna 17 oktober 2006. Finns tillgänglig på internet (besökt 2012-05-15).

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/349/html.bookmark>

Särskild rapport till Kommissionens president: *Missbruket av reglerna om skyddet av personuppgifter inom Europeiska unionen*, 30 september 2002. (Ärende 713/98/(IJH)GG)

Finns på hemsidan (besökt 15 maj 2012).

<http://www.ombudsman.europa.eu/sv/cases/correspondence.faces/sv/3538/html.bookmark>

Brev till kommissionens ordförande Romano Prodi angående skydd för personuppgifter, 30 september 2002.

Särskild rapport till Europaparlamentet efter undersökningen på eget initiativ om offentlig tillgång till handlingar 15 december 1997. (616/PUBAC/F/IJH)

Pressmeddelande No 23/2001, 12 december 2001.

Opinion No 5/2001, 17 maj 2001.

Särskild rapport från Europeiska ombudsmannen till Europaparlamentet med anledning av det förslag till rekommendation som riktats till Europeiska kommissionen i klagomål 713/98/IJH.

Europeiska ombudsmannens skrivelse *Openness and data protection* 14 november 2001, ärendenummer 713/98/(IJH)GG. Finns på hemsidan (besökt 15 maj 2012)

<http://www.ombudsman.europa.eu/sv/cases/correspondence.faces/sv/3533/html.bookmark>

Pressmeddelande 6/2009 11 mars 2009, finns på internet (besökt 15 maj 2012)

:

<http://www.ombudsman.europa.eu/sv/press/release.faces/en/3838/html.bookmark>

### Europeiska rådet

93/731/EG Rådets beslut av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar.

Beslut 93/730/EG Uppförandekodex av den 6 december 1993 för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar - Uttalande från rådet.

Rådets beslut av den 1 december 2009 om antagande av rådets regler om handläggande EGT L 325 (11.12.2009) s. 35. (2009/937/EU).

Rådets årsrapport om tillgång till handlingar (Rådets generalsekretariat) 2010.

### Europaparlamentet

Tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar – praktiska anvisningar, 2002.

Europaparlamentets debatt i process 2008/0090(COD) 14 december 2011 i Strasbourg, CRE 14/12/2011 – 14.

Förslag till Europaparlamentets, rådets och kommissionens förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (omarbetning) (KOM/2009/229) EUT C 87 E 1.4.2010.

Europaparlamentets ändringsförslag av förordning 1049/2001 som antog vid första behandlingen 15 december 2011, T7-0580/2011.

Motivering till Europaparlamentets ändringsförslag av förordning 1049/2001, 11 mars 2009, A6-0077/2009.

### Övriga källor

#### Europarådet

Sekretariat till Europarådet: Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Answers to frequently asked questions, 30 Juni 2011.

Pressmeddelande AP018(2012) *European parliamentarians 'deeply concerned' at national moves to block EU accession to the European Convention on Human Rights*. Europarådet.

Resolution 1836 (2011) Europarådets parlamentsförsamling.

Europarådets konvention från år 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter CETS nr 108. 28 januari 1981.

Resolution 1210 av den 25 januari 2000 angående Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna. CHARTE 4115/00 Contrib. 1.

#### Europadomstolen

Niemietz v. Germany, judgement of 16 dec 1992. Publication A 251 B.

Funke v. France, judgement of 25 February 1993. Publication A 256 A.

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anomin Sirketi v. *Ireland* (*Bosphorus Airways*, judgement of 30 june 2005. Publication 2005-VI.

Matthews v. UK , judgement of 18 February 1999. Publication 1999-I.

Amann v. Switzerland, judgement of 16 February 2000. Publication 2000-II.

Leander v. Sweden, judgement of 26 March 1987. Publication A 116.

#### Offentligt tryck Sverige

Översyn av personuppgiftslagen (Prop. 2005/06:173).

Översyn av personuppgiftslagen (SOU 2004:6).

#### Praxis Sverige

JO 1981/82 s. 282.

JO 1986/87 s. 221.

JO 2003/04 s. 389.

RH 2007:33.

#### Övriga internetkällor

Sveriges regerings inställning till ändringsförslagen av förordning 1049/2001 (besökt 15 maj 2012).

<http://www.regeringen.se/sb/d/9086/a/106934>

Kommissionens inofficiella föreskrifter om hanteringen av utlämnandet av handlingar (besökt 15 maj 2012).

[EU DG Trade internal brief: Vademecum on Access to Documents, Jan 2009](#)

EU:s tillträde till EKMR (besökt 15 maj 2012).

<http://humanrights.blogactiv.eu/2012/02/01/eu-accession-to-the-echr-%E2%80%93-at-which-stage-are-we/>

Naturskyddsföreningens inställning till öppenhet i EU (besökt 14 maj 2012).

<http://www.naturskyddsforeningen.se/natur-och-miljo/miljoratt/vart-arbete/eus-oppenhet-maste-varnas/>

Pressmeddelande från konstitutionsutskottet den 22 mars 2012 (besökt 17 maj 2012).

<http://www.riksdagen.se/sv/Start/Press-startsida/pressmeddelanden/2011121/EU-forslag-om-skydd-av-personuppgifter-strider-mot-subsidiaritetsprincipen>

För en sammanfattning av Datalagringsdirektivets (2006/24/EG) proposition m.m. (besökt 17 maj 2012).

[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Lagring-av-trafikuppgifter-for\\_GY01JuU14/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Lagring-av-trafikuppgifter-for_GY01JuU14/)

Registrerad första gången vårterminen 2012.

Deltagit i opponeringens båda moment, som respondent 28 maj 2012 kl. 9.30 och som  
opponent samma dag kl. 14.30.