

EU-domstolen värnar om en öppen beslutsprocess – i ännu en dom

Med en ny dom har EU-domstolen stärkt allmänhetens rätt till insyn i handlingar från ministerrådet, även när de utgör förberedelser för formella beslut. I detta perspektiv diskuterar **Anna Wetter Ryde**, forskare i juridik vid Sieps, vilka värden som står på spel när beslutsunderlag görs – och inte görs – tillgängliga för allmänheten. (Februari 2023)

EU-domstolen har i ett nytt mål från [januari 2023](#) ännu en gång understrukt vikten av att handlingar som hör till EU:s beslutsprocess görs tillgängliga för allmänheten. I detta fall rör det sig om handlingar från rådets arbetsgrupper. Varken rådet eller kommissionen verkar dock vara överens med Europaparlamentet om att medborgare bör ges så stor tillgång till beslutsunderlagen som föreskrivs i EU:s så kallade [öppenhetsförordning](#) från 2001 – en förordning som antogs under Sveriges första ordförandeskap i rådet.

EU-domstolens senaste dom visar dock att förordningen fortsätter att sprida ringar på vattnet, det vill säga att domstolen följer Europaparlamentets linje om ökad öppenhet. Om rådet vill bryta utvecklingen måste det alltså, på förslag från kommissionen, övertyga Europaparlamentet om helt nya regler.

Ett särskilt skydd för handlingar som rör beslutsprocessen

Medborgare ska ges möjligheter att delta i beslutsförfarandet i demokratiska system. Det framgår av såväl EU:s fördrag (primärrätten) som 2001 års förordning (sekundärrätten). Denna rättsliga grund är ett viktigt skäl till att EU-domstolen har fokuserat på allmänhetens tillgång till beslutsfattarnas handlingar, snarare än på tillgången till information om enskildas privatliv och affärsintressen. Skäl nummer 6 i förordningen uppmärksammar särskilt att ”större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare, samtidigt som effektiviteten i institutionernas beslutsfattande

bevaras”. Förordningen föreskriver vissa möjligheter för beslutsfattarna att undanhålla uppgifter från allmänheten, men EU-domstolens rättspraxis slår fast att det måste finnas goda skäl om institutionerna vill tillämpa dessa.

I domen från den 25 januari 2023 ogiltigförklarar EU-domstolen rådets beslut att inte lämna ut handlingar från en rådsarbetsgrupp. Detta är första gången EU-domstolen (i detta fall Tribunalen, det vill säga domstolens förstainstansrätt) får i uppdrag att bedöma om rådsarbetsgruppernas resonemang ingår i EU:s beslutsprocess. Tribunalen gör bedömningen att de ingår, eftersom rådsarbetsgrupperna förbereder den politiska nivåns mer formella beslut. Samtidigt påminner domstolen om att inte ens allmänhetens rätt till handlingar som rör beslutsprocessen är absolut, utan att tillgången får begränsas. Om undantagen i förordningen ska kunna tillämpas måste däremot institutionerna ge grundliga motiveringar till varför handlingarna inte kan lämnas ut. I målet ansåg Tribunalen att rådets motivering var alltför hypotetisk, varpå beslutet ogiltigförklarades.

Målet från i år liknar flera andra mål från EU-domstolen. 2018 kom ett annat [viktigt besked](#) från EU-domstolen. I den domen slogs det fast att handlingar som ingår i EU:s informella beslutsprocess – den så kallade trilog – på begäran ska lämnas ut till allmänheten. Också i detta mål ansåg domstolen att institutionen (i det här fallet Europaparlamentet) inte tillräckligt väl hade motiverat på vilket sätt utlämnande av ”fyrkolumnarna”¹ kunde skada beslutsprocessen, varpå den ogiltigförklarade beslutet.

¹ I dessa dokument redovisas kommissionens lagförslag, lagstiftarnas ändringsförslag samt de föreslagna kompromissförslagen.

2018 års mål grundar sig i sin tur på ett rättsfall från 2008 som Sverige deltog i. Det så kallade [Turco-målet](#) skapade en banbrytande rättspraxis när det slog fast institutionernas tydliga motiveringsskyldighet samt att hypotetiska skäl till att neka tillgång till handlingar inte godkänns. EU-domstolens uppfattning är alltså tydlig: transparens och öppenhet i beslutsprocessen – såsom den beskrivs i såväl primärrätten som sekundärrätten – är viktigt för EU:s demokratiska legitimitet. Alltså måste institutionerna i varje fall kunna ange på vilket sätt utlämnande av handlingarna kan skada beslutsprocessen.

Domstolens rättspraxis följer EU:s regelverk, men inte rådets vilja

Även om EU-domstolen inte sällan uttrycker förståelse för att beslutsprocessen kan vara känslig,² menar den alltså att mellanstatliga förhandlingar i sig inte motiverar undanhållande från allmänheten. Särskilt känsligt verkar kraven på öppenhet i beslutsprocessen vara för rådet och detta är kanske inte så konstigt. Europaparlamentet är den yttersta bäraren av demokratisk legitimitet, medan rådet är platsen för mellanstatliga förhandlingar och kompromisser om känsliga nationella intressen. Även kommissionen kan ha ett visst intresse av att begränsa allmänhetens insyn i beslutsprocessen, då den värdesätter en effektiv beslutsprocess. Samtidigt är kommissionen väl medveten om medborgarnas, näringslivets och de icke-statliga aktörernas förväntningar på en öppen beslutsprocess, varför den oftast anstränger sig i sin kommunikation om lagförslagen.

När kommissionen 2008 presenterade ett förslag till en omarbetad öppenhetsförordning blev lagstiftarnas olika uppfattningar om öppenheten i beslutsprocessen särskilt tydlig. [Europaparlamentet](#) tolkade det som en tillbakagång för öppenheten i beslutsprocessen, trots att det hade uppmanat kommissionen att bland annat kodifiera den rättspraxis som EU-domstolen hade slagit fast sedan förordningen antogs 2001. Europaparlamentet hade livliga debatter om lagförslaget, men valde på grund av sitt missnöje att inte gå vidare med en formell ståndpunkt. Än idag saknas utsikter för att beslutsfattarna ska nå samförstånd om en ny förordning, varpå 2001 års förordning jämte EU-domstolens rättspraxis ligger fast.

Det kan ses som positivt för öppenheten i EU:s demokratiska system att EU-domstolen kräver att beslutsfattarna ska tillgängliggöra även dokument som de själva betraktar som ”informella” (bland annat handlingar från trilogerna och rådsarbetsgrupperna), men det finns ändå skäl att reflektera över utvecklingen. Kravet på att institutionerna ska tillgängliggöra sina beslutsunderlag riskerar nämligen att leda till att de avhåller sig från att skriva ner sina resonemang och i förlängningen att det inte längre finns några underlag att begära ut. Effekten av detta riskerar att inte bara begränsa allmänhetens möjligheter att få del av beslutsunderlagen utan kan även leda till att andra kanaler för ansvarsutkrävande urvattnas. Exempelvis är EU-domstolen beroende av att få del av underlag från EU:s institutioner i sina prövningar. Därutöver kan beslutsprocessen som helhet försvåras. Sammanfattningsvis hamnar EU:s öppenhetsprincip i något av en rävsax: alltför högt ställda krav på en öppen beslutsprocess tenderar att minska öppenheten.

Sverige var under sitt första EU-ordförandeskap 2001 starkt bidragande till tillkomsten av 2001 års förordning. Detta kan givetvis betraktas som en prestigevinst för Sverige, inte minst i ljuset av Sveriges egen starka offentlighetsprincip. Men även om det under tidigt 2000-tal (när ett stort reformarbete för att stärka EU:s demokrati pågick) gick att övertyga EU:s lagstiftare om att öppenhet i beslutsprocessen är en viktig parameter i EU:s demokratiska system, ser det sämre ut idag. Att praktisera öppenhet i EU:s institutioner verkar vara en annan historia än att i fördrag, rättsakter och interinstitutionella avtal förankra principen om öppenhet i beslutsprocessen.

Sverige är i skrivande stund inne på sitt tredje ordförandeskap i EU. Det är ännu för tidigt att säga något om vilka de svenska avtrycken på EU blir under 2023. Vad som däremot är tydligt – inte minst i ljuset av EU-domstolens senaste dom om öppenheten i EU från 25 januari i år – är att den förordning som Sverige var starkt bidragande till under sitt första ordförandeskap fortsätter att sprida ringar på vattnet. Detta bidrar i sin tur till att fördjupa (åtminstone) legitimiteten i EU:s beslutsprocess.

² Se exempelvis *de Capitani mot rådet*, mål T 163/121, para 85, ECLI:EU:T:2023:15.