

Udenrigsministeriet
Juridisk tjeneste

j.nr. 400.A.14.

6. juli 2007

GRUNDNOTAT

Kommissionens grønbog om revision af reglerne om aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter COM (2007) 185 final

Revideret udgave

Resumé

Kommissionens grønbog om aktindsigt danner grundlag for en bred høring, der afsluttes medio juli 2007. Formålet med grønbogen er at få afklaret behovene for revision af forordning om aktindsigt. Kommissionens køreplan er, at høringsfristen udløber medio juli 2007, og at Kommissionens rapport om resultatet af høringen fremlægges september 2007. Kommissionens forslag til ændring af forordningen fremlægges oktober 2007. Grønbogen om aktindsigt består af to dele. Første del indeholder en analyse af, hvorledes forordningen om aktindsigt fungerer og en gennemgang af EF-Domstolens praksis. Anden del indeholder Kommissionens egne overvejelser om ændring af forordning om aktindsigt samt en række spørgsmål, som giver interesserede mulighed for dels at kommentere på Kommissionens overvejelser dels at fremkomme med egne overvejelser. Kommissionens overvejelser om ændringer vedrører følgende områder: Forbedret adgang til institutionernes registre og direkte adgang til dokumenter, bedre information til offentligheden om institutionernes aktiviteter, afklaring af den juridiske ramme samt rette afvejning mellem offentlighedens ret til aktindsigt og hensynet til beskyttelse af legitime offentlige og private interesser, herunder beskyttelse af personoplysninger.

1. Baggrund

Kommissionens grønbog om revision af reglerne om aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter (herefter grønbog om aktindsigt) danner grundlag for en bred høring, der afsluttes medio juli 2007. Formålet med grønbogen er at få afklaret behovene for ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter forordning om aktindsigt).

2. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant for indeværende, idet der ikke er tale om forslag til retsakt.

3. Nærhedsprincippet

Spørgsmål om nærhedsprincippet er ikke relevant for indeværende, idet der ikke er tale om forslag til retsakt.

4. Formål og indhold

Princippet om åbenhed blev introduceret i Maastricht-traktaten i 1991 med henblik på at styrke institutionernes demokratiske struktur. Rådet og Kommissionen vedtog efterfølgende en adfærdskodeks for aktindsigt i deres dokumenter. I 1996 blev offentlighedens ret til adgang til aktindsigt fastslået i artikel 255 i traktaten om Det Europæiske Fællesskab. Den 3. december 2001 trådte forordning om aktindsigt i kraft.

Kommissionens grøn bog om aktindsigt danner grundlag for en bred høring, der afsluttes medio juli 2007. Formålet med grønbogen er at få afklaret behovene for ændring af forordning om aktindsigt. Kommissionens køreplan er, at høringsfristen udløber medio juli 2007.

Kommissionens rapport om resultatet af høringen fremlægges september 2007.

Kommissionens forslag til ændring af forordningen fremlægges oktober 2007.

På Kommissionens hjemmeside <http://ec.europa.eu/transparency/revision/index.htm> kan alle interesserede komme med kommentarer og forslag.

Grønbogen om aktindsigt består af to dele. Første del indeholder en analyse af, hvorledes forordningen om aktindsigt fungerer og en gennemgang af EF-Domstolens praksis. Anden del indeholder Kommissionens overvejelser til ændring af forordning om aktindsigt samt en række spørgsmål, som giver interesserede mulighed for dels at kommentere på Kommissionens overvejelser dels at fremkomme med egne overvejelser eller forslag. Nedenfor følger en gengivelse af de væsentligste oplysninger i grønbogen om aktindsigt.

I første del anfører Kommissionen, at forordning om aktindsigt ifølge allerede gennemførte undersøgelser fungerer på en meget tilfredsstillende måde.

Brugerne af forordningen om aktindsigt er i høj grad EU specialister, herunder erhvervslivet, advokatfirmaer, interesseorganisationen og den akademiske verden. Områder med særlig interesse er konkurrencesager, skat, indre marked, miljø, udbud samt retlige og indre anliggender. Der ses ofte meget omfattende anmodninger om aktindsigt og anmodninger, som fremsættes til brug for retssager, f.eks. inden for konkurrenceretten.

De hyppigst anvendte undtagelser til princippet om offentlighed er hensynet til lovgivningsprocessen, inspektioner og undersøgelser samt tredjemands interesser involveret i en administrativ procedure.

For så vidt angår aktiv formidling af information kan institutionernes offentlige registre forbedres på flere områder: Anvendelsesområde (særligt Kommissionens registre), omfang og brugervenlighed.

EF-domstolens praksis har i et vist omfang afklaret tvivlsspørgsmål, herunder anvendelsesområdet for visse af forordningens undtagelser. Inkorporering af denne domstolspraksis i forordningen vil ifølge Kommissionen kunne give mere juridisk klarhed for borgerne og bedre vejledning til institutionerne i forbindelse med deres konkrete sagsbehandling. Verserende retssager om fortolkningen af forordningen, der særligt vedrører andre af forordningens undtagelsesbestemmelser, nævnes også.

Der redegøres for, at Retten i Første Instans har fastslået, at personalestatutten indeholder særlige regler om fortrolighed for ansættelsesudvalg. Disse regler betragtes af Retten i Første Instans som *lex specialis* og har dermed forrang frem for reglerne i forordning om aktindsigt. EF-domstolen har ikke anvendt *lex specialis* tankegangen på andre områder, hvor der gælder særlige regler om fortrolighed. Kommissionen ser et behov for afklaring af forholdet mellem de generelle regler om aktindsigt og andre særregler, som lovgiver har fastsat, for at sikre tilvejebringelse af de fornødne oplysninger på et givent område.

Siden vedtagelsen af forordning om aktindsigt er der sket en videreudvikling af EU-lovgivningen på miljøområdet, idet forordning 1367/2006/EF om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (herefter forordning om miljøoplysninger) er vedtaget. Forordningen træder i kraft den 28. juni 2007. Forordning om miljøoplysninger omfatter bl.a. offentlighedens adgang til miljøoplysninger enten på anmodning eller gennem aktiv formidling. Reglerne har et bredt anvendelsesområde, da alle institutioner og organer er omfattet. Forordning om aktindsigt omfatter kun Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet. Endvidere er de to regelsæts undtagelsesbestemmelser på aktindsigtområdet ikke helt sammenfaldende.

I anden del anfører Kommissionen en række forslag til ændringer af forordning om aktindsigt. Forslagene vedrører følgende områder: Forbedret adgang til institutionernes registre og direkte adgang til dokumenter, bedre information til offentligheden om institutionernes aktiviteter, afklaring af den juridiske ramme, rette afvejning mellem offentlighedens ret til aktindsigt og hensynet til beskyttelse af legitime offentlige og private interesser. Som led i høringen beder Kommissionen om kommentarer til disse overvejelser, der præsenteres som spørgsmål, hvortil Kommissionens bemærkninger er tilknyttet. Der er også mulighed for at komme med andre kommentarer.

Spørgsmål 1: Hvordan vurderes den tilgængelige information i institutionernes registre og på institutionernes hjemmesider?

Spørgsmål 2: Skal aktiv formidling af information, evt. på udvalgte områder, prioriteres højere?

Kommissionen finder med hensyn til spørgsmål 1 og 2, at det vil give mere gennemsigtighed i lovgivningsprocessen, hvis artikel 12 i forordning om aktindsigt præciseres således, at de dokumenter, som indgår i lovgivningsprocessen, angives.

Institutionernes aktive formidling af information, f.eks. i elektroniske registre, sker overvejende på frivillig basis. Der efterspørges en mere systematisk politik på dette område og henvises til, at forordning om miljøoplysninger indeholder bestemmelser herom for så vidt angår miljøinformation.

Spørgsmål 3: Vil ét samlet sæt af regler om aktindsigt omfattende miljøinformation give mere klarhed for borgerne?

Kommissionen peger på, at såvel forordning om aktindsigt som forordning om miljøoplysninger regulerer spørgsmålet om aktindsigt. Det vil ifølge Kommissionen skabe større klarhed i forhold til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, hvis de relevante regler i forordning om miljøoplysninger indarbejdes i forordning om aktindsigt. Det forudsætter bl.a. en tilpasning af undtagelserne i forordning om aktindsigt.

Spørgsmål 4: Hvilke kriterier bør en ændret undtagelsesbestemmelse om personoplysninger i forordning om aktindsigt indeholde?

Kommissionen anbefaler, at en endelig detaljeret stillingtagen afventer de verserende retssager, der vedrører afvejning af reglerne i forordning om aktindsigt på den ene side og reglerne i forordning 45/2001/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og –organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger på den anden side. Kommissionen vurderer samtidigt, at der allerede nu, i henhold til de eksisterende regler, kan defineres generelle kriterier for offentliggørelsen af personoplysninger.

Spørgsmål 5: Hvorledes kan den eksisterende undtagelse i artikel 4, stk. 2, 1. led, præciseres med henblik på at opnå passende beskyttelse af tredjemands kommercielle eller økonomiske interesser?

Traktaten indeholder regler om dels borgernes ret til aktindsigt, jf. artikel 255, dels institutionernes tavshedspligt, jf. artikel 287. En passende afvejning heraf er særligt relevant for Kommissionen i forbindelse med sager om statsstøtte, konkurrence, handel, udbud mv., hvor der modtages information vedrørende private parter. Passende beskyttelse af denne information er afgørende for at sikre parternes samarbejde og dermed effektiviteten og gennemførelsen af de involverede fællesskabspolitikker.

Spørgsmål 6: Er der i lyset af de hidtidige erfaringer grundlag for særlige bestemmelser om håndteringen af overdrevne eller urimelige anmodninger, særligt med hensyn til tidsfrister?

Kommissionen finder, at behandling af sådanne anmodninger om aktindsigt kan være byrdefuld, og at det ikke kan være i offentlighedens interesse, at vigtige ressourcer anvendes på sådanne anmodninger. Der kan ifølge Kommissionen defineres kriterier for proportionalitet i anmodninger om aktindsigt, som forener åbenhed med god administrationsskik. Parametre kunne være at se på volumen af dokumenter, definitionen af dokumenter hos institutionerne og tidsmæssige begrænsninger af undtagelser. Kommissionen peger på at man kunne ændre

forordning om aktindsigt således, at institutionen kunne anmode ansøgeren om at præcisere, minimere eller acceptere en realistisk tidsfrist. Yderligere kunne anmodninger, som klart har til hensigt at blokere tjenestegrenens normale funktion, betragtes som upassende med mulighed for afvisning. Det bemærkes, at EF-Domstolen har taget dette spørgsmål op og har indikeret, at det i helt særlige tilfælde, som involverer overdrevne anmodninger, kan være tilladeligt at fravige forpligtelsen til at foretage en konkret vurdering af alle dokumenter, som der anmodes om aktindsigt i.

Spørgsmål 7: Kan dokumentbegrebet defineres således, at det dækker de informationer, som findes i databaser, og som kan udtrækkes med de eksisterende søgeværktøjer?

Forholdet mellem definitionen af ”alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af” og institutionens regler for registrering af dokumenter bør ifølge Kommissionen afklares.

Spørgsmål 8: Skal der i forordningen være en præcisering af undtagelsesbestemmelsernes anvendelsesområde?

Tidsfrister vil ifølge Kommissionen gøre det klarere, hvornår visse af forordningens undtagelser kan anvendes. Endvidere peger Kommissionen på, at det også vil give øget klarhed at nævne omstændigheder, der inden de indtræder, forhindrer offentliggørelse og, efter de er indtrådt, medfører, at der sker offentliggørelse. Kommissionen finder det vigtigt at sikre en sammenhæng med de principper, som lovgiver har fastsat i andre (særlige) regler om aktindsigt.

Sidste spørgsmål: Andre bemærkninger?

Kommissionen giver hermed mulighed for at komme med yderligere bemærkninger, som ikke kan rummes inden for de mere specifikke spørgsmål, som Kommissionen stiller.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres for indeværende, men vil være medlovgiver til sin tid i forbindelse med en revision af forordning om aktindsigt.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser for Danmark

Forordning om aktindsigt regulerer kun henvendelser om aktindsigt til EU's institutioner.

Henvendelser om aktindsigt til danske myndigheder reguleres af offentlighedsloven. For god ordens skyld henvises desuden til lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Grønbog om aktindsigt indebærer ikke i sig selv konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Efterfølgende forslag fra Kommissionen må særskilt vurderes til sin tid men forventes ikke at have konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

8. Høring

Grønbogen om aktindsigt bliver sendt i høring med frist den 15. juni 2007 i følgende kreds: Folketingets Ombudsmand, Datatilsynet, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Advokatrådet, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Industri, Landbrugsrådet, Danmarks Rederiforening, IT brancheforeningen, Håndværksrådet, Finansrådet, HTS (Handel, Transport og Service), Akademikernes Centralorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, FTF, (offentligt og privat ansatte funktionærer og tjenestemænd), LO - Hovedorganisation for Fagforeninger, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Ungdoms Fællesråd, Verdensnaturfonden WWF, Det Økologiske Råd, Greenpeace, Europabevægelsen, Folkebevægelsen mod EU, Junibebevægelsen, Nyt Europa, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Dansk Journalistforbund, Danske Dagblades Forening, DR, TV2, Sammenslutning af lokale radio- og tv stationer i Danmark, Dansk Fagpresse, Dansk magasinpresses udgiverforening og Foreningen af danske lokale ugeaviser, DIIS, Institut for Menneskerettigheder samt Rigsarkivet.

De modtagne høringssvar er fremsendt til Folketinget henholdsvis den 20. og 25. juni 2007. Høringssvarene kan opsummeres som følger:

Academikernes Centralorganisation, AC, har den 12. juni 2007 svaret, at de ikke har bemærkninger.

Datatilsynet har den 14. juni 2007 svaret, at de ikke har bemærkninger.

Folketingets ombudsmand har den 14. juni 2007 svaret, at man ingen mening har om spørgsmål 1 og 5. Til spørgsmål 2, 3, 6, 7, 8 svares der ja. Til spørgsmål 4 svares, at man er enig med Kommissionen i at afvente resultatet af de verserende retssager.

Medierne, Danske Mediers Forum, har afgivet høringssvar den 15. juni 2007. Man finder, at en reform af forordning om aktindsigt bør – såfremt forordningens formål om at give retten til aktindsigt størst mulig virkning skal realiseres – reelt føre til, at offentlighedens ret til indsigt i EU styrkes væsentligt.

Til spørgsmål 1 bemærkes, at offentliggjort materiale bør gøres lettere tilgængeligt for offentligheden, og at systemet bør muliggøre en konkret søgning på emne og tema. Spørgsmål 2 besvares bekræftende. Det foreslås, at der i lighed med forordning om miljøoplysninger indføres pligt for institutionerne til aktivt at formidle oplysninger. Spørgsmål 3 besvares bekræftende. Det tilføjes, at de generelle regler om aktindsigt forudsættes bragt i overensstemmelse med de mere omfattende regler om aktindsigt i forordning om miljøoplysninger. Til spørgsmål 4 oplyses, at man er enig med Kommissionen i, at man bør afvente de verserende retssager om udlevering af personoplysninger. Det tilføjes at en evt. henvisning til regler om beskyttelse af personoplysninger ikke bør medføre, at aktindsigtsanmodninger konsekvent afslås, såfremt de ønskede dokumenter indeholder personoplysninger af en eller anden art. Der gøres opmærksom på muligheden for delvis

aktindsigt og ekstrahering. Til spørgsmål 5 bemærkes, at bestemmelsen umiddelbart synes at afspejle den rette balance mellem beskyttelse af forretningsmæssige interesser og offentlighedens interesse i udbredelsen af oplysninger. Til spørgsmål 6 bemærkes, at forslaget må betegnes som stærkt betænkelig og en upåkrævet begrænsning af offentlighedens adgang til aktindsigt. Der eksisterer allerede værktøjer i den eksisterende forordning, som går det muligt for institutionerne at tage kontakt til ansøgeren for at finde en for begge parter rimelig løsning eller forlænge svarfristen. Til spørgsmål 7 bemærkes, at man støtter en præcisering af, at retten til aktindsigt gælder information og oplysninger uafhængigt af, om de er knyttet til et dokument, en sag eller forefindes i institutionernes databaser. Man kan derimod ikke tilsluttet sig det konkrete forslag til dokumentbegreb, som forekommer meget snævert og formentlig vil medføre, at adgang til at få udtryk fra databaser gøres mere eller mindre illusorisk. Til spørgsmål 8 anføres, at det er vigtigt for den fremtidige administration af reglerne om aktindsigt at der sker en udtømmende præcisering af undtagelsesbestemmelsernes anvendelsesområde

Registrerede revisorer, FRR, har den 15. juni 2007 svaret, at man ikke har bemærkninger.

Institut for Menneskerettigheder har den 15. juni 2007 svaret, at man i relation til spørgsmål 1 og 2 støtter at udarbejdes en aktiv og systematisk politik for at gøre elektronisk information tilgængelig. Til spørgsmål 5 bemærkes, at man bør bevare det nuværende system, hvor spørgsmål om aktindsigt afgøres på grundlag af en konkret vurdering efter en afvejning af de modstående interesser. For så vidt angår artikel 4, undtagelser, i forordning om aktindsigt kan der formentlig være behov for en klargøring af kriteriet i bestemmelsens stk. 2, 1 led: ”skade af beskyttelsesværdige interesser”. Det foreslås, at kriteriet ændres til: ”alvorlig skade af beskyttelsesværdige interesser.”

Forbrugerrådet har den 21. juni 2007 svaret, at man støtter regeringens foreløbige generelle holdning om at arbejde for den videst mulige aktindsigt i EU. Indarbejdelse af forordningen om miljøoplysninger i forordning om aktindsigt rejser det spørgsmål, om der ikke bør indføres en generel udvidelse af aktindsigten.

Til spørgsmål 1 bemærkes, at f.eks. Rådets register opfattes som utilstrækkeligt og vanskeligt at anvende. Der bør arbejdes med en mere brugervenlig klassificering under emner på en let forståelig måde. Til spørgsmål 2 bemærkes, at man bør lægge sig op ad Århus-konventionens regler om aktiv distribution af information. Dertil kommer, at der bør indføres en tidsfrist for dokumenternes offentliggørelse. Til spørgsmål 3 bemærkes, at reglerne som minimum bør være de samme for miljø- og andre oplysninger. I øvrigt bør der arbejdes både med indhold, struktur og søgemetoder. Til spørgsmål 4 og 5 bemærkes, at der er tale om undtagelsesbestemmelser til aktindsigt eller snarere krydsende hensyn. Afvejningen af disse krydsende hensyn bør nøje overvejes. Kommissionen bør som alt overvejende hovedregel offentliggøre alle henvendelser om politiske emner elektronisk. Herved vil borgerne få kendskab til, hvem der øver indflydelse på Kommissionens politik og med hvilket indhold. Rådet og Europa-Parlamentet skal foretage samme offentliggørelse. Enhver undtagelse må være meget snæver og sagligt begrundet. Til spørgsmål 6 bemærkes, at der godt kan tænkes eksempler, men det skal klart defineres og begrænses. Det kan ikke udelukkende handle om volumen, for så udelukker man aktindsigt i mere komplekse sager. Der må ske en afvejning af, hvad baggrunden er for den pågældende

anmodning. Til spørgsmål 7 bemærkes, at man ikke ganske forstår spørgsmålet, men at det virker som om kriteriet er for snævert.

Advokatsamfundet har den 22. juni 2007 svaret, at de ikke har bemærkninger.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen har til stadighed arbejdet aktivt for den videst mulige aktindsigt i EU. Regeringen vil fortsætte dette arbejde og deltager aktivt i den aktuelle proces. Regeringen vil således iværksætte en bred dansk høring, jf. afsnit 8 ovenfor, og vil, når resultatet af denne høring foreligger, udarbejde regeringens høringsbidrag til Kommissionen. Regeringens høringsbidrag til Kommissionen er under udarbejdelse og vil som sædvanligt blive oversendt til Folketinget til orientering.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Ingen officielle landeholdninger er kendt på nuværende tidspunkt. Det må forventes, at der som hidtil vil være forskellige landegrupperinger i spørgsmålet om aktindsigt.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke været forelagt Folketingets Europaudvalg.