

Udenrigsministeriet
Juridisk tjeneste

j.nr. 400.A.14.

10. maj 2007

GRUNDNOTAT

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

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 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 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.

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, Junibevægelsen, 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.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen har til stadighed arbejdet aktivt for den videst mulige aktindsigt i EU. Regeringen vil fortsætte dette arbejde og vil deltage 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.

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.