

Udenrigsministeriet

j.nr. 400.A.14.

Juridisk Tjeneste

19. juni 2008

Grundnotat

1. Resumé: *Kommissionen fremsat forslag om revision af forordning om aktindsigt. Formålet er at tage højde for institutionernes erfaringer med gennemførelsen af eksisterende forordning om aktindsigt. Der tages også højde for en ikke ubetydelig mængde retspraksis fra EF-domstolen og afgørelser fra den europæiske ombudsmand. Europa-parlamentet har i 2006 anmodet Kommissionen om at fremsætte forslag.*

Kommissionen stiller forslag om en række ændringer: ny definition af dokumentbegrebet; nye undtagelsesbestemmelser for verserende sager (f.eks. konkurrence- og statsstøttesager), procedurer for udvælgelse af personale eller af kontraherende parter; tilpasning for så vidt angår de bestemmelser i forordning om adgang til oplysninger om miljøområdet, som vedrører adgang til dokumenter om miljøoplysninger; ny procedure for begæringer om aktindsigt i dokumenter som hidrører fra en medlemsstat; nye procedureregler der bl.a. indebærer at fristen for at behandle en genfremsat begæring udvides til 30 arbejdsdage (modsat de nuværende 15 dage); øget aktiv formidling af, d.v.s. direkte adgang til, dokumenter, som indgår i procedurer, der fører til vedtagelse af EU-retsakter eller ikke-longivningsmæssige retsakter, der finder generel anvendelse.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 30. april 2008 forslag til Europa-parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, KOM(2008)229endelig, herefter Kommissionens forslag. Dansk version af Kommissionens forslag blev oversendt til Rådet den 2. juni 2008.

I Kommissionens forslag præsenteres baggrunden herfor på følgende vis:

Ved artikel 255 i EF-traktaten, som ændret ved Amsterdam-traktaten, får borgerne i EU og fysiske og juridisk personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Principperne og begrænsningerne for denne ret til aktindsigt er fastlagt ved forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, herefter forordning om aktindsigt, som har været anvendt siden 3. december 2001.

I en rapport om gennemførelsen af forordning om aktindsigt, der blev offentliggjort den 30. januar 2004 konkluderede Kommissionen, at den havde fungeret enestående godt. Derfor fandt Kommissionen ikke, at det var nødvendigt at ændre forordning om aktindsigt på kort sigt.

Den 9. november 2005 besluttede Kommissionen at iværksætte det europæiske åbenhedsinitiativ, som var et fremstød for mere åbenhed, og som bl.a. forudså en ændring af forordning om aktindsigt.

Europa-Parlamentet vedtog en beslutning den 4. april 2006, hvori det anmodede Kommissionen om at fremsætte forslag til ændring af forordning om aktindsigt. Europa-parlamentet fremsatte i den forbindelse en række anbefalinger til brug herfor.

Siden da har Europa-Parlamentet og Rådet den 6. september 2006 vedtaget en ny forordning (EF) nr. 1367/2006 om adgang til oplysninger på miljøområdet, herefter forordning om adgang til oplysninger på miljøområdet, om anvendelse af Århus-konventionen på EU's institutioner og organer. Forordning om adgang til oplysninger på miljøområdet overlapper til dels forordning om aktindsigt.

3. Hjemmelsgrundlag

EF-traktatens artikel 255, stk. 2. Forslaget vil skulle vedtages efter proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

4. Nærhedsprincippet

Ikke relevant da forordning om aktindsigt kun regulerer henvendelser om aktindsigt til EU's institutioner. Henvendelser om aktindsigt til danske myndigheder reguleres af offentlighedsloven.

5. Formål og indhold

Forordning om aktindsigt har nu været anvendt i en årrække, og i den periode har institutionerne fået mere erfaring med gennemførelse heraf. Desuden er der udviklet en ikke ubetydelig mængde retspraksis fra EF-domstolen, og en række klager er blevet behandlet af den europæiske ombudsmand. Institutionerne kan derfor nu foretage en genvurdering af, hvordan forordningen har fungeret og ændre den på baggrund heraf.

I lyset heraf foreslår Kommissionen en række ændringer i forordning om aktindsigt. De væsentligste ændringer tillige med Kommissionens begrundelse herfor opremses nedenfor:

5.1. Personer der har ret til aktindsigt – artikel 2

Retten til aktindsigt foreslås at gælde alle fysiske eller juridiske personer, uanset hvilken nationalitet de har, eller hvilken stat de har bopæl i. Derved tilpasses forordning om aktindsigt til bestemmelserne i forordning om adgang til oplysninger på miljøområdet.

5.2. Anvendelsesområde og definitioner – artikel 2 og 3

Den brede definition af begrebet ”dokument” i artikel 3, litra a) foreslås bibeholdt. Men et ”dokument” eksisterer formelt kun, hvis det er blevet udleveret til modtagere eller cirkulerer inden for institutionen eller på anden måde er blevet registreret. Det foreslås, at dokumentdefinitionen tillige omfatter data, der indgår i elektroniske systemer, for så vidt som disse data kan hentes i læsbar form.

Aktindsigt i dokumenter, der vedrører en institutions udøvelse af undersøgelsesbeføjelser, foreslås udelukket, indtil den pågældende afgørelse, som afslutter undersøgelsen, ikke længere kan anfægtes og kræves annulleret, eller undersøgelsen er lukket. Under selve undersøgelsen vil det kun være de specifikke regler på området, der finder anvendelse. Forordningerne om konkurrence og om handelsbeskyttelse (antidumping, antisubsidie- og beskyttelsesforanstaltninger) samt forordninger om handelshindringer giver regler om aktindsigt forbeholdt interesserede parter og bestemmelser om offentliggørelse. Kommissionen begrundet forslaget med, at disse særlige regelsæt ville blive undergravet, hvis offentligheden skulle opnå større grad af aktindsigt i henhold til forordning om aktindsigt. Oplysninger, der fås fra fysiske eller juridiske personer under sådanne undersøgelser, bør efter Kommissionens opfattelse også være beskyttet, efter at den pågældende afgørelse er truffet og blevet endelig.

Det præciseres i artikel 5, stk. 2, at dokumenter, der forelægges EF-domstolen af andre parter end institutionerne, ikke falder ind under forordningens anvendelsesområde.

EF-domstolen er ikke omfattet af retten til aktindsigt i henhold til EF-traktatens artikel 255. Lissabon-traktaten udvider denne ret til at omfatte EF-domstolen men kun til dokumenter, der vedrører dens administrative aktiviteter.

5.3. Undtagelser – artikel 4

Det foreslås at tilføje miljøhensyn i litra e) til opremsningen af undtagelser fra det almindelige udgangspunkt om aktindsigt. Dette sker for at tilpasse forordning om aktindsigt til de bestemmelser i forordning om adgang til oplysninger på miljøområdet, som vedrører adgang til dokumenter med miljøoplysninger.

Med samme begrundelse foreslås forordning om aktindsigt tilpasset således, at den undtagelse, der har til formål at beskytte forretningsmæssige interesser i artikel 4, stk. 2, ikke finder anvendelse på oplysninger om emissioner, som er relevante for beskyttelse af miljøet.

Det foreslås, at beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder nævnes som en særskilt undtagelse.

Begrebet ”retslige procedure” foreslås præciseret, så det omfatter voldgiftsbehandling og mægling.

Der foreslås tilføjet en ny undtagelse, som har til formål at beskytte procedurer i forbindelse med udvælgelse af personale eller af kontraherende parter. Åbenhed på disse områder er reguleret ved personalevedtægten og ved finansforordningen. Arbejdet i udvælgelseskomitéer og bedømmelsesudvalg bør efter Kommissionens opfattelse beskyttes.

Der foreslås en ny formulering i artikel 4, stk. 5 om personoplysninger, hvorefter navne titler, og funktioner for indehavere af offentlige embeder, der har handlet inden for rammerne af deres erhvervsmæssige aktiviteter, som udgangspunkt udleveres. Andre personoplysninger udleveres i overensstemmelse med betingelser for lovlig behandling af sådanne data, som er fastlagt i forordning om beskyttelse af personoplysninger nr. 45/2001. Begrundelsen er, at der herved skabes større klarhed over forholdet mellem forordning om aktindsigt og forordning om beskyttelse af personoplysninger nr. 45/2001.

5.4. Rådføring med tredjeparter – artikel 5

Kommissionen lægger med forslaget til en ny artikel 5, stk. 2, op til en revideret procedure, når der begæres aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra en medlemsstat. Medlemsstaten skal høres i tvivlstilfælde. Dokumenter, der er fremsendt som led i procedurer der fører til en retsakt eller en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der finder generel anvendelse, er imidlertid ikke omfattet af denne høringsprocedure. Hvis medlemsstaten i forbindelse med en høring giver en begrundelse for ikke at udlevere de pågældende dokumenter under henvisning til forordning om aktindsigt eller til relevante tilsvarende, specifikke regler i medlemsstatens lovgivning, vil institutionen afslå aktindsigt i disse dokumenter. I den nye bestemmelse er der ifølge Kommissionen taget hensyn til den dom, der blev afsagt af EF-domstolen i appelsagen C-64/05P. I sagen blev Kommissionens hidtidige praksis, hvorefter medlemslandenes blev givet en vetoet, underkendt. EF-domstolen fastslog således, at der også i sådanne situationer skulle ske en vurdering af, hvorvidt undtagelsesbestemmelserne i forordning om aktindsigt fandt anvendelse.

5.5. Procedureregler – artikel 6, 8 og 10

Artikel 6, stk. 2, foreslås ændret for at tage hensyn til sager, hvor det er vanskeligt at identificere de dokumenter, der begæres aktindsigt i.

I artikel 8 foreslås fristen for at behandle en genfremsat begæring udvidet til 30 arbejdsdage med mulighed for en yderligere forlængelse på 15 arbejdsdage. Erfaringen har ifølge Kommissionen vist, at det næsten er umuligt at behandle en genfremsat begæring inden for 15

arbejdsdage. Behandlingen af en genfremsat begæring kræver mere tid, eftersom en sådan begæring fører til en formel afgørelse fra institutionens side.

Det foreslås tilføjet et nyt stykke i artikel 10, hvor det præciseres, at når der er fastsat specifikke betingelser for aktindsigt ved EU-lov eller national lov, skal de overholdes. Det er navnlig tilfældet, når der skal betales gebyr for aktindsigt, hvilket er en indtægtskilde for det organ, der udarbejdede dokumenterne.

5.7. Aktiv formidling – artikel 12

Bestemmelsen foreslås omarbejdet med henblik på at give direkte adgang til dokumenter, som indgår i procedurer, der fører til vedtagelse af EU-retsakter eller ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der finder generel anvendelse. Sådanne dokumenter bør efter Kommissionens opfattelse gøres tilgængelige lige fra starten, medmindre der klart gælder en undtagelse fra retten til aktindsigt.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Foreligger endnu ikke.

Til orientering oplyses at Europa-Parlamentet den 2. juni 2008 afholdt en offentlig høring om Kommissionens forslag. På høringen var der en præsentation af Kommissionen ved kommissær Wallström, og en række ekspertoplæg om Kommissionens forslag, bl.a. om det nye dokumentbegreb; nye undtagelsesbestemmelser, herunder for dokumenter om personoplysninger og dokumenter som indgår i verserende undersøgelser; medlemslandenes særlige processuelle fortrinsstilling for så vidt angår dokumenter, som hidrører fra et medlemsland. Europa-Parlamentets ordfører, MEP Michael Cashman, oplyste, at det ikke ville være muligt at afslutte behandlingen inden Lissabon-traktatens ikrafttræden.

For yderligere oplysninger henvises til Europa-Parlamentets hjemmeside:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=EN&body=LIBE>

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forordning om aktindsigt regulerer kun henvendelser om aktindsigt til EU's institutioner. Henvendelser om aktindsigt til danske myndigheder reguleres af offentlighedsloven eller, såfremt man er part i sagen, af forvaltningsloven. For god ordens skyld henvises desuden til lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006.

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

Forslaget ses ikke at have konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

9. Høring

Regeringen vil iværksætte en dansk bred høring om Kommissionens forslag omfattende:

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, 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, Dansk Fagpresse, Dansk magasinpresses udgiverforening og Foreningen af danske lokale ugeaviser, DIIS, Institut for Menneskerettigheder, Rigsarkivet, Dansk Folkeoplysnings Samråd samt Nyt Europa.

Høringssvar vil blive oversendt til Folketingets Europaudvalg, så snart de foreligger.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen har til stadighed arbejdet aktivt for den videst mulige aktindsigt i EU. Regeringen vil fortsætte dette arbejde under de kommende forhandlinger om Kommissionens forslag.

11. Forhandlingssituationen

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

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

I forbindelse med Kommissionens fremsættelse af grønbog, Aktindsigt i dokumenter, som opbevares af institutionerne i Det Europæiske Fællesskab En redegørelse, KOM (2007) 185 endelig af 17.4.2007 er der blevet forelagt følgende for Folketingets Europaudvalg: Regeringens grundnotat om Kommissionens grønbog (oversendt den 11. maj 2007) samt regeringens reviderede grundnotat (oversendt 6. juli 2007); høringssvar om Kommissionens grønbog sendt

til regeringen (oversendt henholdsvis den 20. juni og 25. juni 2007); Regeringens høringssvar til Kommissionen (oversendt den 16. juli 2007).

Der henvises endvidere til Regeringens orientering om status for revision af forordning om aktindsigt og seneste udvikling i EF-domstolens retspraksis på aktindsigt området (oversendt den 7. februar 2008).