

Hørings svar fra Foreningen for Undersøgende Journalistik

vedrørende EU-Kommissionens forslag til revision af EU's regler om aktindsigt

Foreningen for Undersøgende Journalistik, FUJ, er en medlemsbaseret forening, der har det som sit vigtigste formål at fremme den grundige og undersøgende journalistik. I vort arbejde lægger vi vægt på at stimulere interessen for og styrke viden om research-metoder blandt vore medlemmer.

FUJ betragter aktindsigt – både den danske og den europæiske – ikke blot som en af de vigtige research-metoder for journalister, men også som et vigtigt demokratisk princip. Kontakt med kolleger fra andre europæiske lande viser, hvor meget princippet om retten til offentlighed i forvaltningen betyder. Vort klare mål er derfor at styrke denne type lovgivning og gøre dette redskab mere anvendelig for journalister.

Den 30. april 2008 fremlagde EU-Kommissionen sit forslag til en revision af aktindsigtsforordningen 1049/01, som vi nedenfor vil kommentere.

Allerede i 2007 stod FUJ i spidsen for et samarbejde af i alt ni europæiske foreninger og centre for undersøgende journalistik, der indgav deres høringssvar til EU-Kommissionens grønbog inden revisionen af EUs aktindsigtsregler.¹ Overvejelserne i svaret fra sidste juli er fortsat gældende.

I vores svar til grønbogen i juli 2007 lagde vi vægt på blandt andet følgende punkter:

- Aktindsigt i miljøoplysninger i den generelle forordning
- Aktindsigt og beskyttelsen af personoplysninger
- Aktindsigt og kommercielle eller økonomiske interesser
- Omfangsrige, komplekse og utidige begæringer
- Dokumentbegrebet, herunder definitionen af dokumenter, databaser, samt definitionen af ”dokument som en institution er i besiddelse af”
- Dokumenters tilgængelighed over tid
- Kodificering af retsafgørelser
- De processuelle regler
- Lige adgang til aktindsigt for enhver
- Obligatorisk begrundelse ved afslag

I nærværende forslag fra Kommissionen hilser FUJ det velkommen, at Kommissionen nu også formelt åbner for aktindsigten i EU's institutioner for borgere fra andre lande. Det er et rigtigt og vigtigt signal, som giver EUs aktindsigt karakter af en grundlæggende rettighed. Men FUJ har også en række betænkeligheder ved forslaget, som vi vil komme ind på i det følgende.

¹ Fælles høringssvar fra ni europæiske foreninger for undersøgende journalistik, udarbejdet af mediejurist Henriette Schjøth http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/contributions/09_C3_Danish_daily_Information_da.pdf

FUJ mener, at følgende punkter i Kommissionens forslag er problematiske og kræver alvorlig overvejelse

1. Den foreslåede artikel 2.5 og 2.6 om anvendelsesområdet
2. Den foreslåede artikel 3 a, herunder
Definition af dokumenter
Aktindsigt i databaser
3. Turco-dommen og dens betydning for gældende artikel 4
4. Den foreslåede artikel 4.5 om beskyttelse af personlige oplysninger
5. Den foreslåede artikel 5.2 om dokumenter fra medlemsstater
6. De foreslåede artikler 6.2 og 8.1 om at spore dokumenter og om tidsfrister

1. Anvendelsesområdet, den foreslåede artikel 2.5 og 2.6

I forslaget artikel 2.5 og 2.6 bliver der lagt op til at flytte store områder af dokumenter udenfor aktindsigtens anvendelsesområde.

Det gælder dels artikel 2.5 om ”dokumenter, der forelægges domstolene af andre parter end institutionerne,” samt især anden sætning af artikel 2.6, som lyder ”Dokumenter, som en institution indsamler eller får fra fysiske eller juridiske personer i forbindelse med sådanne undersøgelser, vil ikke være tilgængelige for offentligheden.”

FUJ mener, at disse begrænsninger af anvendelsesområdet er betænkelige, da hele grupper af dokumenter undtages af aktindsigten.

Det er sædvanlig praksis, at dokumenter i verserende ikke er direkte tilgængelige. Men den gældende forordnings regel om, hvor længe en undtagelse kan gælde (gældende artikel 4.7) gør det muligt, at følge op på disse sager også inden arkivloven kommer til at omfatte dokumenterne 30 år senere.

En generel undtagelse, som der lægges op til, strider mod traktatens artikel 255 om retten til aktindsigt, mod gældende og planlagte præambel 2 og 3, samt ikke mindst den gældende forordningens formålsparagraf om at ”sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter.”

FUJ foreslår at bibeholde artikel 2 i sin nuværende form for så vidt det gælder anvendelsesområde, dog hilser vi ændringen om at åbne aktindsigten for borgere fra udenfor EU velkommen.

2. Dokumenter i den foreslåede artikel 3 a, herunder Definitionen af dokumenter og Aktindsigt i databaser

I forslaget artikel 3 a lægger Kommissionen op til alvorligt at begrænse aktindsigten ved at ændre definitionen af de dokumenter, der kan gives aktindsigt i.

FUJ er yderst bekymret over dette forslag.

EUs forordning om aktindsigt blev indført i 2001, og den gældende definition bærer klart præg af det. Det er en moderne og bred definition, nemlig ”ethvert indhold uanset medium”, og elektroniske dokumenter er udtrykkeligt og eksemplarisk fremhævet.

Forslaget lægger op til at begrænse denne definition på to måder.

For det første forsøges der indført et mellemlid, som gør beslutningen om, hvad der overhovedet er et dokument, vilkårligt og uklart:

"dokument": ethvert indhold uanset medium (...) som er udarbejdet af en institution og videresendt til en eller flere modtagere eller på anden måde registreret eller modtaget af en institution

Med denne formulering bliver dokumentbegrebet begrænset ved at indføre en kringlet, bureaukratisk og overflødig procedure. Her deler FUJ de bekymringer, som den Europæiske Ombudsmand har bragt til udtryk om det samme.²

Ombudsmanden gør blandt andet opmærksom på, at Kommissionen ikke foreslår en ændring af artikel 11, der forpligter EUs institutioner til at registrere alle dokumenter "hurtigst muligt", men Ombudsmanden lægger vægt på det foreslåede krav om en "formel" registrering³.

"The Commission's proposal would therefore give it, in practice, wide discretion to decide which documents would be covered by the Regulation," lyder således Ombudsmandens bekymring.

FUJ foreslår at bibeholde den gældende definition af dokumenter.

I anden halvdel af forslaget til en ny artikel 3 a bliver der lagt op til en begrænsning i adgangen til elektroniske dokumenter.

data, der findes i elektroniske lagrings-, behandlings- og søgesystemer, er dokumenter, hvis de kan hentes i form af et udskrift eller en elektronisk kopi ved hjælp af de værktøjer, der er tilgængelige til udnyttelse af systemet

FUJ finder denne formulering betænkelig, da den indfører en begrænsning af definitionen af dokumenter, og ovenikøbet en begrænsning med et yderst vagt begreb, der alt andet lige vil være afhængig af alle mulige andre overvejelser, end retten til aktindsigt, nemlig de ikke nærmere definerede "tilgængelige værktøjer".

En så vag formulering vil åbne muligheden for andre interesser end aktindsigt at få indflydelse på, hvorvidt der kan gives adgang til oplysninger eller ej. Retten til aktindsigt kan altså underordnes eksempelvis praktiske mål som sparsommelighed i budgetteringen, der ikke tager højde for retten til aktindsigt.

Kommissionen har under den gældende forordning indført en administrativ praksis om ikke at give aktindsigt i databaser, medmindre oplysningerne kan hentes ved såkaldte "routine operations", som det er beskrevet i en ombudsmandssag om aktindsigt i databaser⁴.

FUJ vil her tillade sig at citere fra det ovenfor nævnte høringssvar til grønbogen fra sidste sommer:

"Det er her vores holdning, at det ikke bør være en myndigheds sædvanlige håndtering og lagring af et dokument i udøvelsen af dens opgaver, der skal afgøre, om der kan gives adgang til information. Det vil svare til, at der kun gives aktindsigt i et papirdokument for så vidt angår den

² <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080527ATT30020/20080527ATT30020EN.pdf>

³ Se den engelske originaltekst af udkastet "drawn-up by an institution and formally transmitted to one or more recipients or otherwise registered, or received by an institution".

⁴ <http://ombudsman.europa.eu/decision/en/051693.htm>

tekstpassege i dokumentet, som den pågældende myndighed konkret valgte at bruge i udførelsen af sin funktion.

Det centrale i afgørelsen af, om der skal gives aktindsigt, er – og bør fortsat være – hvorvidt dette er retsmæssigt ud fra en konkret vurdering af dokumentets indhold som sådan.”

FUJs konklusion dengang som nu er følgende:

”Det vil være meget mere effektivt at løse det nuværende problem med hensyn til at modvirke ressourcekrævende udtræksopgaver ved at optimere søgeværktøjet end ved at begrænse adgangen.”

FUJ foreslår at bibeholde den gældende definition af dokumenter. Alternativt skal ”data, der findes i elektroniske lagrings-, behandlings- og søgesystemer” eller databaser udtrykkeligt nævnes i artiklen om ikrafttrædelse og omfattes af en overgangsordning for, hvornår søgeværktøjerne i institutionerne skal være opdateret, så de opfylder de funktioner, der er behov for som følge af forordningen om aktindsigt.

3. Turco-dommen og dens betydning for gældende artikel 4

Det er Kommissionens erklærede hensigt med forslaget til revision af EU-aktindsigten, at indarbejde nyere retspraksis.

Siden forslaget blev fremlagt den 30. april 2008, er der dog kommet endnu en vigtig domsafsigelse fra EF-Domstolen, nemlig i den såkaldte *Turco-sag*⁵, hvor Danmark intervenerede for at opnå mere åbenhed.

FUJ foreslår, at konsekvenserne af denne dom bliver indarbejdet i den kommende revision.

4. Beskyttelse af personlige oplysninger og den foreslåede artikel 4.5

Den foreslåede artikel 4.5 omhandler personlige oplysninger, også dette er et område, hvor der er faldet en dom hos EF-domstolen, og som burde indarbejdes ifølge denne dom.

Her handler det om den såkaldte *Bavarian-Lager-sag*⁶, hvor Retten af Første Instans traf en afgørelse i 2007, som siden blev anket af Kommissionen. Danmark har fået lov at intervenere i ankesagen på vegne af selskabet Bavarian Lager, der kræver åbenhed om navne på personer, der har deltaget i møder med Kommissionen i en verserende konkurrencesag.

I sin forklaring til forslaget skriver Kommissionen, at *”den nuværende praksis med at tilsløre navne og andre personoplysninger i dokumenter, der skal udleveres, blev anset for at være alt for restriktiv, især når der er tale om personer i en offentlig stilling.”* Kommissionen henviser også til *Bavarian-Lager* dommen, og foreslår følgende helt nye formulering:

Navne, titler og funktioner for indehavere af offentlige embeder, offentligt ansatte og repræsentanter for interessegrupper, der handler inden for rammerne af deres erhvervsmæssige aktiviteter, udleveres, medmindre udleveringen i betragtning af de særlige omstændigheder ville skade de pågældende personer. Andre personoplysninger udleveres i overensstemmelse med betingelserne for lovlig behandling af sådanne data, som er fastlagt i

⁵ De forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, dom af 1. juli 2007

⁶ Sag T-194/04, dom af 8. november 2007

EF-lovgivning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

FUJ mener, at denne formulering er problematisk.

I forsøget på at indarbejde dommen er første sætning af artiklen blevet så detaljeret, at den i virkeligheden vil blive meget besværlig end gavnligt, en oplagt genstand for tidsrøvende forhandlinger mellem dem, der søger aktindsigt, og dem, der forsøger at overholde en form for beskyttelse af de berørte personer.

Anden sætning er problematisk, fordi den underordner aktindsigtsforordningen under anden lovgivning, hvilket i dette tilfælde vil sige reglerne om databeskyttelse.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, Peter Hustinx, har gennem de senere år gentagne gange taget stilling til den fine balance mellem interessen for så megen offentlighed i forvaltningen som mulig og interessen for at beskytte privatlivets fred.

I forbindelse med Kommissionens forslag til revision af forordningen om aktindsigt foreslår han en afbalanceret formulering, som nævnt under punkt 74 og 75 i hans analyse af forslaget.⁷

FUJ tilslutter sig på dette punkt formuleringen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

5. Dokumenter fra medlemsstater i den foreslåede artikel 5.2

Endnu en af de foreslåede ændringer hidrører fra en afgørelse ved EF-Domstolen, *IFAW*-dommen. Den omhandler den såkaldte medlemsstats-veto: Da en EU-institution blev bedt om at udlevere et dokument, der oprindeligt kom fra et medlemsland, fik dette land lov til at blokere offentliggørelsen af dokumentet uden videre forklaring.

Denne praksis, der ikke var begrænset til *IFAW*-sagen alene, vil efter dommen ikke være mulig mere, og er forsøgt indarbejdet i en ny artikel 5.2, her kun anden og tredje sætning:

Den institution, der er i besiddelse af dokumentet, udleverer det, medmindre medlemsstaten giver en begrundelse for at ville holde det tilbage ud fra de undtagelser, der er nævnt i artikel 4, eller ud fra specifikke bestemmelser i intern lovgivning, der forhindrer udlevering af det pågældende dokument. Institutionen vurderer, om de af medlemsstaten fremsatte begrundelser er rimelige, for så vidt som de er baseret på undtagelser fastsat i denne forordning.

FUJ finder disse to sætninger problematiske. De ”specifikke bestemmelser i intern lovgivning, der forhindrer udlevering af det pågældende dokument” henviser til national lovgivning i de enkelte medlemslande. At undtage netop aktindsigt fra gældende principper om, at national lovgivning er underordnet EU-lovgivning, virker underligt og er ikke i åbenhedens interesse.

EUs institutioner må kun vurdere, om medlemslandenes begrundelser er rimelige, hvis de er baseret på undtagelser i denne forordning – hvilket de facto underordner EUs aktindsigtsforordning de nationale regler om aktindsigt, der som bekendt svinger fra at være meget åben i visse lande til at være stort set ikke-eksisterende i andre.

FUJ foreslår at finde en formulering, der klart indarbejder *IFAW*-dommen.

⁷ http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-06-30_access_documents_EN.pdf

6. Svarfrister i artikler 6.2 og 8.1

Kommissionen foreslår i sin ændring til artikel 6.2 om, hvor præcist en ansøgning skal være, at udsætte det tidspunkt, fra hvornår svarfristen beregnes. Dermed vil svarfristen i reglen blive forlænget, og det ser vi som et trist signal.

Et mere positivt alternativ findes i den engelske aktindsigtslovs artikel 16⁸, der også omhandler eventuelle vanskeligheder med at finde frem til de rette dokumenter.

Artiklen lyder som følger:

It shall be the duty of a public authority to provide advice and assistance, so far as it would be reasonable to expect the authority to do so, to persons who propose to make, or have made, requests for information to it.

I Kommissionens forslag til artikel 8.1 er der lagt op til en fordobling i svarfristen for sager, der er anket internt i systemet. Også det betragter vi som et trist signal, der end ikke er nødvendigt, da der allerede i den gældende forordning er mulighed for at forlænge svarfristen ganske markant.

FUJ foreslår at finde en formulering for artikel 6.2, der sender et positivt signal om åbenhed og samarbejde mellem myndighed og den, der søger aktindsigt, som den engelske lov gør det. Hverken artikel 6.2 eller artikel 8.1 må lægge op til længere svarfrister, tværtimod burde kortere svarfrister tilstræbes.

bri / 21.7.08

⁸ Den engelske aktindsigtslovs artikel 16 om myndighedens pligt til at hjælpe med at finde frem til rette dokument http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000036_en_2#pt1-pb1-11g16