

Udenrigsministeriet
EU-retskontoret
jteu@um.dk
bolfog@um.dk

21. juni 2007

Benedicte Federspiel
Dok. 51624/ps

Aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter

Udenrigsministeriet har anmodet Forbrugerrådet om kommentarer til Kommissionens grønbog om revision af reglerne om aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter.

Forbrugerrådet har følgende kommentarer:

Overordnet støtter Forbrugerrådet regeringens foreløbige, generelle holdning at arbejde for den videst mulige aktindsigt i EU.

Selv om EU-samarbejdet har eksisteret i mange år, blev princippet om åbenhed først introduceret ved Maastricht-traktaten i 1991 og den generelle ret til aktindsigt blev fastslået i artikel 255 i traktaten i 1996. Endelig trådte den forordning om aktindsigt, som grønbogen drøfter at revidere, i kraft i 2001. Men hverken Forbrugerrådet eller den europæiske forbrugerorganisation BEUC fandt, at den vedtagne aktindsigt var tilstrækkelig omfattende, og Forbrugerrådet hilser derfor velkommen, at Kommissionen i lyset af den stigende fokus på demokratisering i EU har udsendt denne grønbog.

Hertil kommer, at de særlige bestemmelser om adgang til oplysninger og deltagelse i beslutningsprocessen samt adgang til klage- og domstolsprøvelse på miljøområdet blev vedtaget i forordningen fra 2006 vedrørende Århus-konventionen. Spørgsmålet rejser sig derfor ikke blot, hvorvidt denne forordning skal inkorporeres i den bestående forordning, men om der bør indføres en generel udvidelse af aktindsigten.

Da Kommissionens høringsfrist er medio juli, har vores europæiske forbrugerorganisation, BEUC endnu ikke afgivet udtalelse, og Forbrugerrådet vender derfor tilbage, såfremt BEUCs besvarelse giver anledning dertil.

Første del af grønbogen indeholder en analyse af, hvorledes forordningen fungerer, og af EF-domstolens praksis. På nuværende tidspunkt har Forbrugerrådet ingen kommentarer hertil, men koncentrerer sig om den anden del, hvor Kommissionen

foreslår en række ændringer til forordningen. Disse ændringsforslag er formet som spørgsmål, som Forbrugerrådet har følgende umiddelbare kommentarer til::

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

Forbrugerrådet har ikke overblik over alle institutioners registre, men kan som eksempel nævne Ministerrådets register, som man både finder utilstrækkeligt og vanskelig at anvende. Registret er opdelt i 2 hovedkategorier – ”seneste henvisninger til dokumenter” og ”seneste offentlige dokumenter” – men begge kategorier er en ganske ustruktureret liste over emner, hvilket gør det vanskeligt at finde et særligt dokument. Oveni er de fleste dokumenter under ”seneste dokumenthenvisninger” slet ikke offentlige. Der bør arbejdes med en mere brugervenlig klassificering under emner på en let forståelig måde.

2. Skal aktiv formidling af information, eventuelt på udvalgte områder, prioriteres højere?

Således som reglerne er i dag, er det oftest sådan, at der er forbrugeren, der skal vide, at der findes et dokument, før man kan spørge om det, og Forbrugerrådet finder derfor, at de nye regler bør lægge sig op ad Århus-konventionens regler om en aktiv distribution af information, hvilket bør være den generelle hovedregel for alle EU's institutioner.

Imidlertid er der et problem, som Århus-konventionen ikke har løst, nemlig hvor sent institutionerne kan udsende dokumenterne. Der bør derfor være en tidsfrist, inden for hvilken dokumenterne skal gøres offentlige / sendes ud til de relevante modtagere. Det sker for ofte, at der går alt for lang tid med at offentliggøre dokumenterne, hvilket betyder, at informationen er ubrugelig.

3. Vil et samlet sæt af regler om aktindsigt omfattende miljøinformation give mere klarhed for forbrugerne?

Som nævnt ovenfor mener vi, at reglerne som minimum bør være de samme for miljø- og andre oplysninger, og i øvrigt bør der arbejdes både med indhold, struktur og søgemetoder.

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

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?

De 2 spørgsmål omhandler undtagelsesbestemmelser til aktindsigt eller snarere krydsende hensyn. Det bør derfor nøje bør overvejes, om der f.eks. er tale om personoplysninger, som det er vigtigt at beskytte, set over for vigtigheden af at få åbenhed og gennemsigtighed i EU-processen.

I forbindelse med Forbrugerrådets besvarelse af Kommissionens høring vedrørende initiativet om EU-gennemsigtighed har vi foreslået – kort fortalt – at Kommissionen bør beslutte at offentliggøre samtlige de henvendelser elektronisk, som Kommissionen modtager, når det drejer sig om politiske emner (public policy), og der må kun være med ganske få veldefinerede og stærkt begrænsede undtagelser. Der bør kun ske undtagelse for helt klare persondata relaterede problemer samt for helt klare tilfælde af fortrolighed af kommercielle grunde/”ægte” forretningshemmeligheder.

Det er et problem, at Kommissionen kun sjældent offentliggør alle henvendelser, som de har fået i forbindelse med behandling af EU-spørgsmål. Faktisk følges snarere en mere privat proces, hvorefter Kommissionen ser alle henvendelser, men stakeholders og den almindelige offentlighed ikke ser dem. Det medfører, at nogle af de argumenter, som bliver fremført, har man ingen mulighed for at imødegå, hvilket svækker balancen og den demokratiske proces. Det sker også undertiden, at selvom de, der afgiver høringssvar, allerede i første fase ved, at de vil blive offentliggjort, sker det alligevel ikke altid. Forbrugerrådet har set eksempler på, at Kommissionen har prøvet at retfærdiggøre deres nuværende praksis ved at fortælle, at datarbeskyttelsesregler forhindrer dem i at offentliggøre det. Det er ikke korrekt og vil heller ikke gælde, hvis Kommissionen som klar hovedregel meddeler, at alle fremtidige henvendelser, bortset fra i de nævnte få undtagelser, vil blive offentliggjort.

Der er store borger- og samfundsfordele i et sådant åbent system, der vil sætte fokus på, hvem der øver indflydelse på Kommissionens politik og med hvilket indhold. Dette hænger også sammen med de igangværende diskussioner om gennemsigtighed med hensyn til lobbyister og deres indflydelse. En enkel procedure med en hovedregel med ganske få undtagelser vil også gøre systemet mindre bureaukratisk, således at der ikke er tidskrævende processer for, hvad man vil og ikke vil offentliggøre. Det er også Forbrugerrådets erfaring, at adgangen til dokumenter er blevet praktiseret meget forskelligt i generaldirektoraterne i Kommissionen, og det vil derfor være vigtigt, at reglerne kommer til at gælde for alle, uanset hvilken høringsprocedure der anvendes. Forbrugerrådet skal i denne forbindelse henvise til DG SANCOs initiativ om ”Stakeholder Involvement Peer Review, som indeholder flere banebrydende forslag.

Forbrugerrådet finder, at det er vigtigt, at denne gennemsigtighed udstrækkes til Europa-Parlamentet og Ministerrådet, da disse institutioner er meget mindre åbne

end Kommissionen, når det drejer sig om, hvilke dokumenter de modtager fra hvem.

Konkurrencesager

Som et eksempel på anvendelsen af undtagelsen vedrørende erhvervshemmeligheder i den nuværende forordning skal Forbrugerrådet nævne, at den har vist sig at være utilfredsstillende for forbrugerne, både i formulering og praksis, hvilket især har vist sig i konkurrencesager.

Når forbrugerorganisationer har ønsket at få indsigt i anti-trust-sager, har der været store problemer med at få adgang til data, og Kommissionen har skubbet artikel 4 foran sig, når de nægtede forbrugerorganisationerne adgang til dokumenterne i sådanne sager. Som et eksempel kan nævnes vores søsterorganisation i Østrig, som ønskede adgang til dokumenterne i Lombard-sagen. Organisationen havde brug for oplysninger for at føre en sag for at få erstatning til de forbrugere, som mistet penge i denne kartelsag. Fordi man ikke kunne få papirerne fra Kommissionen, blev man nærmest forhindret i at opnå erstatning. I disse tider, hvor også EU ønsker, at forbrugerorganisationer deltager i håndhævelsen af reglerne i domstole og på anden måde, er det nødvendigt, at man åbner op for, at fx forbrugerorganisationer kan få aktindsigt i de dokumenter, som er nødvendige for, at de kan kræve erstatning for forbrugere, som har lidt skade på grund af ulovlige tiltag.

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

Forbrugerrådet kan godt forestille sig eksempler på noget sådant, 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. I et eksempel som ovennævnte Lombard-sag er det klart, at det er urimeligt, at forbrugerne ikke kan få mulighed for at få erstatning, fordi begrundelsen var, at det ville være for omfattende. Der bør i denne forbindelse være klare kriterier, således at også en lang sagsbehandling undgås.

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

Forbrugerrådet forstår ikke ganske spørgsmålet, som er meget detail orienteret, men det virker som om, kriteriet er for snævert, og at man - ved at undlade at opfylde dette (i databaser) - kan forhindre adgang til dokumenter.

7. Skal der efter forordningen være en præcisering af undtagelsesbestemmelsernes anvendelsesområde?

Forbrugerrådet skal henvise til bemærkningerne ovenfor om, at enhver undtagelse bør være meget snæver og særligt begrundet.

Med venlig hilsen

Karsten Kolding
Chef for Forbrugerpolitisk Center

Benedicte Federspiel
Chefkonsulent