



Udenrigsministeriet  
EU-retskontoret  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

14. juli 2008

### **Høring over forslag til revision af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentet, Rådet og EU-Kommissionens dokumenter**

Udenrigsministeriet har ved mail af 23. juni 2008 sendt EU-Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentet og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentet, Rådets og Kommissionens dokumenter (KOM (2008) 229) i høring. Danske Mediers Forum var dog ikke blandt de hørte organisationer, hvilket sammenslutningen finder beklageligt, da forslaget rummer elementer af klar betydning for medierne. Danske Mediers Forum skal derfor venligst bede ministeriet om at inkludere sammenslutningen i fremtidige høringer på området.

Danske Mediers Forum er enig i, at der er behov for en revision af de eksisterende regler om offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som opbevares af institutionerne i Det Europæiske Fællesskab. Sammenslutningen bifalder derfor indledningsvist de tiltag til øget åbenhed, der kommer til udtryk i de konkrete forslag til ændringer af forordningen om aktindsigt, herunder forslaget om at udvide dokumentbegrebet til også at omfatte data, der indgår i elektroniske systemer, udvidelsen af kredsen af fysiske og juridiske personer, der har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, samt kravet om øget aktiv formidling i artikel 12.

Danske Mediers Forum finder imidlertid ikke, at Kommissionens ændringsforslag er tilstrækkelige til at sikre offentligheden den fornødne indsigt i institutionernes arbejde, ligesom enkelte forslag til med må anses for en forringelse af offentlighedens adgang til indsigt. Sammenslutningens konkrete bemærkninger og forslag, til hvorledes aktindsigtsreglerne kan forbedres, vil fremgå af den følgende gennemgang af de forslag, som har betydning for offentlighedens, herunder mediernes adgang til aktindsigt.

#### **Anvendelsesområde**

Danske Mediers Forum har noteret, at forordningen om aktindsigt fortsat kun skal omfatte Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Under henvisning til at formålet med forordningen er at give retten til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter størst mulig virkning, bør offentlighedens adgang til aktindsigt udvides til også at omfatte dokumenter fra andre EU-institutioner og organer, der behandler sager inden for Den Europæiske Unions aktivitetsområder. Dette vil endvidere være i tråd med de overvejelser, der pt. foregår i Europarådets regi i forbindelse med udformningen af en konvention om aktindsigt.

#### **Definition af dokumenter**

Danske Mediers Forum tilslutter sig forslaget om, at den brede definition af begrebet "dokument" i artikel 3, litra a) bibeholdes, herunder at det fremover fremgår eksplicit, at dokumentdefinitionen tillige omfatter data, der indgår i elektroniske systemer. Det er altafgørende for åbenhed og gennemsigtighed i EU, at de mange relevante oplysninger, der dagligt indføres i institutionernes databaser, bliver omfattet af reglerne om aktindsigt. Sammenslutningen har i den forbindelse lagt vægt

på, at forslaget formodes at indebære en reel ret til udtræk fra EU-databaser, der ikke blot kan afvises af myndigheden under henvisning til, at de ønskede oplysninger ikke kan udtrækkes af de eksisterende søgeværktøjer. Forslaget må derfor medføre konkrete overvejelser om, hvilke søgeparametre og/eller programmering der må anses som nødvendige for, at adgangen til dataudtræk ikke gøres illusorisk. Danske Mediers Forum skal af samme grund opfordre til, at Kommissionen fremkommer med en nærmere beskrivelse af, hvilke data/oplysninger, der i givet fald vil være omfattet, herunder en præcisering af, hvad formuleringen af "... ved hjælp af de værktøjer, der er tilgængelige til udnyttelse af systemet" i praksis indebærer.

## **Undtagelser**

Danske Mediers Forum konstaterer, at Kommissionen har stillet forslag om en række nye undtagelsesbestemmelser, der i modsætning til forordningens grundlæggende princip om transparens, åbenhed og borgernes mulighed for demokratisk deltagelse indskrænker omfanget af dokumenter, som offentligheden kan få adgang til.

Sammenslutningen er opmærksom på, at der kan være valide grunde til at afskære et dokument fra offentlighedens adgang til aktindsigt, men skal samtidig understrege, at dette ikke bør ske uden en konkret afvejning af, hvorvidt der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, samt om der i det konkrete tilfælde er noget til hinder for, at der meddeles aktindsigt i dokumentet eller dele heraf, selv om myndigheden ikke er forpligtet hertil efter reglerne om aktindsigt. Sammenslutningen finder af samme grund anledning til at opfordre til, at der indføres en bestemmelse om meroffentlighed, hvorved de enkelte institutioner i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt forpligtes til at overveje, hvorvidt der kan gives aktindsigt i videre omfang, end det der følger af loven. Dette ville i så fald også gælde de generelle undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a-e), hvor inddragelsen af den offentlige interesse i udbredelsen af dokumentet ikke angives som et element, som myndighederne er forpligtet til at inddrage, forinden afslag på aktindsigt gives, jf. modsætningsvis artikel 4, stk. 4 i forordningsudkastet.

### *Artikel 2, stk. 6*

Et eksempel på en undtagelse, hvor meroffentlighedsprincippet i øvrigt ville have sin berettigelse, er Kommissionens forslag om at udelukke aktindsigt i dokumenter og/eller oplysninger fra fysiske eller juridiske personer, som en EU-institution modtager i forbindelse med en konkret undersøgelse, den har igangsat i forhold til fx konkurrence- og statsstøttesager, jf. artikel 2, stk. 6. Disse oplysninger og dokumenter vil ifølge forslaget heller ikke kunne udleveres til offentligheden efter, at den pågældende afgørelse ikke længere kan anfægtes, og/eller undersøgelsen er afsluttet eller lukket. Da offentligheden har krav på information, der belyser sager af samfundsmæssig relevans, herunder konkrete sager om fx antidumping m.v. er det uacceptabelt, at oplysninger, der kan have været af betydning for sagens udfald, generelt udelukkes fra offentlighedens adgang til aktindsigt.

Sammenslutningen har forståelse for, at der kan være et ønske om at beskytte personer, der har medvirket til en opklaring eller belysning af den pågældende sag, men mener at dette beskyttelseshensyn kan tilgodeses ved en meget mindre indgribende foranstaltning fx ved at tilsløre navne og andre nødvendige personoplysninger i dokumentet, der udleveres.

### *Artikel 4, stk. 4*

Danske Mediers Forum støtter den foreslåede tilpasning af forordningen til Århuskonventionen i artikel 4, stk. 4, hvorved det præciseres, at undtagelsen, der har til formål at beskytte forretningsmæssige interesser (artikel 4, stk. 2), ikke finder anvendelse på oplysninger om emissioner, som er relevante for beskyttelse af miljøet. Bortset fra denne enkeltstående præcisering er det imidler-

tid uklart, hvad begrebet "tungtvejende offentlig interesse" omfatter, idet dette hverken fremgår af vejledningen til eller betragtningerne i forordning 1049/2001, og Danske Mediers Forum skal derfor anbefale, at der på baggrund af relevant retspraksis indsættes et afsnit i vejledningen herom samt i de indledende betragtninger til forordningen.

### *Undtagelser i relation til udlevering af personoplysninger*

I bestræbelserne på at sikre en passende beskyttelse af personoplysninger skal det holdes for øje, at undtagelsesbestemmelsen i artikel 4, stk. 5 anvendes i overensstemmelse med de almindelige principper i forordningen om aktindsigt, således at der i hver enkelt sag sker en konkret afvejning af de pågældende beskyttelseshensyn. Der savnes i den forbindelse en nærmere beskrivelse af de særlige omstændigheder, der ifølge forslaget kan begrunde en afvisning af at udlevere navne, titler og funktioner for indehavere af offentlige embeder, der har handlet inden for rammerne af deres erhvervsmæssige aktiviteter. Dette gælder såvel i forhold til at sikre en ensartet anvendelse af reglerne som i forhold til offentlighedens adgang til at vurdere, hvilke oplysninger, der kan gives aktindsigt i.

Danske Mediers Forum har dog svært ved at se, hvilke argumenter, der kan begrunde en afvisning af at udlevere disse ukontroversielle oplysninger om personer, der bestrider et offentligt tillidshverv eller anden stilling, som i forhold til offentligheden er særligt betroet. Det forhold, at den pågældende person er indblandet i en straffesag, som følge af en strafbarhandling han/hun har begået i forbindelse med hvervet eller stillingen, bør fx ikke anføres som en begrundelse for at afslå aktindsigt, idet offentligheden netop i sådan en situation har en rimelig interesse i at få at vide, hvem der er sigtet eller indblandet i sagen. Danske Mediers Forum lægger i den forbindelse til grund, at undtagelsesbestemmelserne i artikel 4 generelt administreres med omhu og fortolkes indskrænkende med behørig hensyntagen til offentlighedens interesse i aktindsigt.

### **Rådføring med medlemsstater**

Med forslaget til en ny artikel 5, stk. 2 lægger Kommissionen op til en revideret høringsprocedure, hvorved medlemsstaten skal høres, når der begæres aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra en medlemsstat. Danske Mediers Forum finder det særdeles positivt, at man herved ønsker at gøre op med den tidligere praksis, hvorefter medlemsstaterne blev givet en vetoret. Sammenslutningen har i den forbindelse lagt vægt på, at den pågældende EU-institution er forpligtet til at foretage en konkret og individuel bedømmelse af indholdet af det dokument, som der er begæret aktindsigt i, herunder at vurdere, hvorvidt de undtagelsesbestemmelserne i forordningen, som medlemsstaten gør gældende som begrundelse for at afslå aktindsigtsanmodningen, finder anvendelse i den konkrete sag.

Danske Mediers Forum finder det derimod betænkeligt, at en medlemsstat tillige skal have mulighed for at afslå begæring om aktindsigt i et dokument ved at henvise til specifikke bestemmelser i medlemsstatens interne lovgivning. Det påpeges i den forbindelse, at der i disse situationer er tale om dokumenter, som den pågældende EU-institution er i besiddelse af som led i de politikker, aktiviteter og beslutninger, som falder ind under institutionens ansvarsområde. Dette forslag forekommer derfor problematisk og i strid med de betragtninger, som EF-domstolen gjorde gældende i appelsagen C-64/05P, i og med at EU-institutionen derved afskæres fra at vurdere rimeligheden af en sådan begrundelse på afslag, og medlemsstaten i realiteten tildeles en vetoret, som ifølge forslaget ikke kan anfægtes af EU-institutionen.

Endelig skal Danske Mediers Forum opfordre til, at der i forbindelse med rådføringsproceduren indføres en særskilt høringsfrist for at undgå risikoen for, at sagsbehandlingstiden i disse aktindsigtsager bliver urimelig lang. Såfremt de fastsatte sagsbehandlingsfrister i forordningens artikel 7 for-

udsættes anvendt i forbindelse med en rådføring med medlemsstaterne, bør dette fremgå eksplicit af reglerne om aktindsigt.

### **Sagsbehandlingsfrister**

Danske Mediers Forum har noteret Kommissionens forslag om at udvide sagsbehandlingsfristen for en genfremsat begæring fra 15 til 30 arbejdsdage med mulighed for en yderligere forlængelse på 15 arbejdsdage. Sammenslutningen stiller sig – på det foreliggende grundlag - umiddelbart tvivlende overfor, hvorvidt denne udvidelse er påkrævet henset til, at der er tale om en begæring, hvis indhold institutionen i forvejen er bekendt med, og som institutionen af samme grund må formodes at kunne genoverveje inden for de gældende frister. Danske Mediers Forum har i den forbindelse tillagt det vægt, at forslaget ikke indeholder en nærmere redegørelse for det anførte tidspres, herunder de procedureregler, der ifølge Kommissionen bør begrunde en længere sagsbehandlingsfrist.

### **Direkte adgang til dokumenter**

Danske Mediers Forum har med tilfredshed noteret sig forslaget om, at alle forberedende dokumenter til retsakter gøres direkte tilgængelige for offentligheden. Dette er i tråd med Europa-Parlamentets anbefalinger og en fin implementering af Kommissionens vedtagne åbenhedspolitik. Sammenslutningen kan ligeledes tiltræde forslaget om at påføre institutionerne en forpligtelse til at oplyse, hvilke dokumenter der er direkte tilgængelige for offentligheden. Med henblik på at sikre en hensigtsmæssig implementering af pligten til øget aktiv formidling, bør det endeligt – efter Danske Mediers Forums opfattelse – overvejes, om der evt. i fællesskab med den europæiske ombudsmand kan udarbejdes nogle retningslinjer (best practice) for, hvilke typer af dokumenter der skal gøres direkte tilgængelige for offentligheden.

Danske Mediers Forum står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af disse synspunkter ønskes. Henvendelse herom kan rettes til seniorkonsulent, Christina Moshøj på telefon 3397 4000 eller e-mail [cm@danskedagblade.dk](mailto:cm@danskedagblade.dk)

Med venlig hilsen

**Danske Mediers Forum**

Christian Kierkegaard  
Direktør, Dansk Fagpresse

Ebbe Dal  
Adm.direktør, DDF