

Folketinget – Europaudvalget

Christiansborg, den 25. april 2007

EU-konsulenten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Notat om grønbog om offentlighedens aktindsigt i EU-dokumenter

Resumé

Kommissionen har fremlagt en grønbog om aktindsigt i Kommissionens, Rådets og Parlamentets dokumenter. Grønbogen skal ses i forlængelse af EU's generelle åbenhedsstrategi og gennemgår erfaringerne med anvendelsen af den generelle forordning om aktindsigt fra 2001. Med udgangspunkt i Kommissionens egne overvejelser om stramninger, udvidelser og præciseringer af reglerne om aktindsigt i EU-dokumenter, stilles 8 specifikke spørgsmål til orientering af debatten. Fristen for bemærkninger til grønbogen er sat til den 15. juli 2007.

Kommissionen har den 18. april 2007 fremlagt en grønbog¹, som lægger op til en revision af reglerne om aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter. Fristen for bemærkninger til grønbogen er den 15. juli 2007.

Kommissionen anfører, at høringen er endnu et skridt på den vej til større gennemsigtighed, der blev lanceret ved **det europæiske åbenhedsinitiativ**², som Kommissionen lancerede i november 2005.

¹ Grønbog om aktindsigt i Det Europæiske Fællesskabs dokumenter – KOM (2007) 185.

² Initiativet er beskrevet nærmere på Kommissionens hjemmeside:

http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm

I grønbogen gennemgås udvalgte problemstillinger baseret på erfaringerne med regelsættet, og der lægges op til drøftelse af 8 specifikke spørgsmål.

Debatten om aktindsigt i EU-dokumenter har gennem mange år været et emne, der skilte EU-landene i to lejre, ikke mindst på grund af landenes egne retstraditioner. Hvor de progressive lande med Holland, Sverige og Danmark i spidsen gik ind for omfattende aktindsigt, har øvrige EU-lande, herunder Frankrig og Storbritannien, som traditionelt har haft en langt mere lukket offentlig forvaltning, argumenteret for udpræget lukkethed. I 2001 kulminerede flere års drøftelser i vedtagelsen af en forordning om aktindsigt i de 3 institutions dokumenter³. Forordningen, som blev vedtaget med den nye hjemmel i Maastrichttraktaten⁴, skabte for første gang en fælles EU-lovgivning om aktindsigt for alle 3 institutioner.

Efterfølgende er der i 2006 vedtaget en særskilt forordning, der bl.a. opstiller særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger⁵. Denne forordning gælder dog først fra den 28. juni 2007.

Grønbogens første del beskriver de erfaringer, der er høstet siden ikrafttrædelsen af den generelle forordning om aktindsigt i 2001, ligesom der gives statistiske oplysninger om antallet af begæringer om aktindsigt, hvilke typer dokumenter, der oftest er søgt aktindsigt i, hvem der har søgt, typiske begrundelser for afslag, m.v.

Derefter gennemgås **udviklingen i EF-Domstolens retspraksis** vedrørende anvendelsen af den generelle forordning. Således har Domstolen præciseret omfanget af retten til aktindsigt, og særligt **udstrækningen af undtagelserne** i forordningens artikel 4.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 31. maj 2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (*EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43*).

⁴ EF-traktatens artikel 255, stk. 2.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (*EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13*).

Domstolen har særligt fastslået:

- at undtagelsen om, at der ikke gælder aktindsigt for juridiske notater fra EU-institutionernes juridiske tjenester skal baseres på en konkret vurdering fra sag til sag
- at EU-landene bør garanteres fortrolighed under de undersøgelser, som kan føre til traktatbrudssager
- at såfremt et dokument hidrører fra et EU-land og dette land modsætter sig dets offentliggørelse, skal retten til aktindsigt bedømmes efter landets nationale regler og ikke efter EU-reglerne
- at mere specifikke regler om fortrolighed – såsom regler i vedtægten for EU-ansatte – har forrang for forordningens generelle regler om aktindsigt.

I **grønbogens anden del** giver Kommissionen sit bud på mulige ændringer i den gældende forordning baseret på analysen i grøn bogens første del, og lægger således op til bred drøftelse af en række konkrete spørgsmål.

1. *En mere aktiv offentliggørelsespolitik*

Kommissionen ønsker bl.a., at EU-borgerne skal have lettere adgang til lovgivningsdokumenter, der er til rådighed, og foreslår, at institutionerne udvikler en politik, der mere systematisk stiller oplysninger til rådighed for offentligheden på en brugervenlig måde.

Spørgsmål 1: Er de informationer, der findes i EU-registrene, let forståelige og tilgængelige?

Spørgsmål 2: Bør der sættes mere fokus på at fremme aktiv udspredning af informationer evt. med vægt på områder af særlig interesse?

2. *Indføjelser af reglerne om aktindsigt i miljøoplysninger i den generelle forordning om aktindsigt*

Den generelle forordning om aktindsigt og forordningen om adgang til miljøoplysninger m.v. udgør tilsammen EU-lovgivningen om aktindsigt i EU-dokumenter. Kommissionen foreslår, at alle regler om aktindsigt sammenskrives i den generelle forordning.

Spørgsmål 3: Vil en enkelt forordning om aktindsigt, som også omfatter miljøoplysninger, skabe større klarhed for borgerne?

3. *Afvejning af hensyn*

Af større principiel interesse er Kommissionens efterlysning af en generel debat om **undtagelserne til aktindsigten**, nærmere bestemt om afvejningen af hensynet til offentlighed kontra andre hensyn, særligt hensynet til beskyttelse af personoplysninger, af økonomiske og kommercielle interesser og af princippet om god forvaltning.

a) Hensynet til beskyttelse af personoplysninger

Med henvisning til en række verserende sager for EF-Domstolen om afvejning af offentlighed kontra beskyttelse af personoplysninger finder Kommissionen, at institutionerne bør **fastlægge kriterier for udlevering af persondata** baseret på følgende principper:

- om der foreligger en offentlig interesse i offentliggørelsen
- om det er åbenbart, at offentliggørelsen ikke krænker personers privatliv eller integritet.

Spørgsmål 4: Bør undtagelsen fra aktindsigt af hensyn til beskyttelse af personoplysninger gøres klarere for at sikre en passende beskyttelse af disse oplysninger?

b) Hensynet til beskyttelse af økonomiske og kommercielle interesser

Kommissionen fremfører, at det særligt i konkurrencesager, på udbudsområdet samt i svindelbekæmpelsessager er nødvendigt at sikre beskyttelse af økonomiske og kommercielle interesser **af hensyn til samarbejdet med de involverede parter**. Således foreslår Kommissionen, at det i forordningen præciseres, at der ikke kan gives aktindsigt i dokumenter med informationer, som kun er kendt i en begrænset personkreds, hvis offentliggørelsen må antages at forvolde alvorlig skade på ophavsmandens eller tredjemands legitime interesser. Dog bør der i sager om aktindsigt i miljøoplysninger tages særligt hensyn til, at økonomiske og kommercielle interesser må vige for den altovervejende interesse i at udbrede oplysninger om udledning i miljøet.

Spørgsmål 5: Bør undtagelsen fra aktindsigt af hensyn til beskyttelse af tredjemands økonomiske og kommercielle interesser gøres klarere for at sikre en passende beskyttelse af disse oplysninger?

c) Hensynet til at sikre god forvaltning

Kommissionen ønsker en generel drøftelse af aktindsigtsreglerne i forhold til EU-institutionernes mulighed for at varetage deres arbejdsopgaver.

Med henvisning til Kommissionens erfaringer med **behandling af særligt byrdefulde begæringer om aktindsigt** anfører den således, at den generelle forordning ikke indeholder regler, som forholder sig til store eller urimelige begæringer. Kommissionen finder, at det ikke er i offentlighedens interesse at bruge betydelige ressourcer på at betjene et begrænset antal meget omfattende eller på anden måde byrdefulde begæringer, og foreslår derfor, at der opstilles kriterier for retten aktindsigt, som bl.a. relaterer sig til:

- dokumenternes omfang,
- definitionen af et "dokument, som institutionen er i besiddelse af",
- hvilken betydning tidsforbruget har for, om aktindsigt kan meddeles.

Spørgsmål 6: Er der i lyset af de indvundne erfaringer grundlag for at fastsætte særlige bestemmelser om behandling af begæringer om aktindsigt, som er åbenbart for store eller urimelige, særligt på grund af den tid det tager at behandle dem?

Kommissionen ønsker endvidere en nærmere afklaring af begrebet "dokument, som en institution er i besiddelse af" i forordningens 3, stk. 2, som afgrænser de dokumenter, der er genstand for aktindsigt.

Særligt i forhold til oplysninger, som findes i elektroniske databaser, bør det ifølge Kommissionen fremgå af forordningen, hvorledes indholdet af databaserne kan indpasses i begrebet "dokument". Kommissionen finder, at kun specifikke og begrænsede sæt af informationer, som efter almindelige søgeprocedurer kan trækkes ud af databaser, kan betragtes som "dokumenter" og således omfattes af aktindsigten.

Spørgsmål 7: Bør begrebet "dokument" i relation til databaser omfatte sæt af informationer, som kan udtrækkes af en database ved hjælp af eksisterende søgeredskaber?

Endelig ønsker Kommissionen en drøftelse af, **hvilken betydning det tidsmæssige aspekt bør have** for anvendelsen af undtagelserne fra aktindsigten. Kommissionen finder, navnlig i relation til visse undtagelser angående dokumenter om inspektioner, undersøgelser, revisioner, retssager m.v., at forordningen - af hensyn til at undgå at overbebyrde institutionerne - bør angive begivenheder (dvs. skæringstidspunkter):

- forud for hvilke det er åbenbart, at bestemte kategorier af dokumenter er omfattet af undtagelserne,
- efter hvilke dokumenter må betragtes som offentlige.

Spørgsmål 8: Bør forordningen angive begivenheder forud for hvilke/efter hvilke undtagelserne finder anvendelse/ikke finder anvendelse?

Fristen for bemærkninger til grønbogen er den 15. juli 2007.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

./. Grønbogen vedlægges på engelsk (den danske udgave foreligger endnu ikke, men vil blive lagt på EU-oplysningens hjemmeside).