

EUROPA-PARLAMENTET

1999



2004

Mødedokument

ENDELIG
A5-0298/2003

11. september 2003

BETÆNKNING

om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter
(gennemførelse af forordning (EF) nr. 1049/2001 i 2002 (2003/2022(INI))

Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre
Anliggender

Ordfører: Michael Cashman

INDHOLD

	Side
PROTOKOLSIDE	4
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	5
BEGRUNDELSE.....	12
UDTALELSE FRA UDVALGET OM KONSTITUTIONELLE ANLIGGENDER	17

PROTOKOLSIDE

Med skrivelse af 29. april 2003 fremsendte Kommissionen sin beretning om anvendelsen i 2002 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter til Europa-Parlamentet (KOM(2003) 216).

Med skrivelse af 2. juni 2003 fremsendte Rådet sin årsrapport om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (7957/2003).

På mødet den 13. februar 2003 meddelte Parlamentets formand, at Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender havde fået tilladelse til at udarbejde en betænkning om dette emne, jf. forretningsordenens artikel 172, stk. 7, og artikel 47, stk. 1, og at Udvalget om Konstitutionelle Anliggender var udpeget som rådgivende udvalg.

På mødet den 18. februar 2003 valgte Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender Michael Cashman til ordfører.

På møder den 23. april, 20. maj, 12. juni, 9. juli og 9. september 2003 behandlede udvalget udkastet til betænkning.

På sidstnævnte møde vedtog det forslaget til beslutning (for: 33; imod: 0; hverken/eller: 3).

Til stede under afstemningen var: Jorge Salvador Hernández Mollar (formand), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (næstformand), Michael Cashman (ordfører), Christian Ulrik von Boetticher, Mario Borghezio, Alima Boumediene-Thiery, Kathalijne Maria Buitenweg (for Patsy Sørensen), Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero, Ozan Ceyhun, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Rosa M. Díez González (for Sérgio Sousa Pinto), Koenraad Dillen, Gerardo Galeote Quecedo (for Carlos Coelho), Evelyne Gebhardt (for Margot Keßler), Marie-Thérèse Hermange (for Mary Elizabeth Banotti), Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Alain Krivine (for Fodé Sylla), Baroness Ludford, Manuel Medina Ortega (for Gerhard Schmid), Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Bernd Posselt, Martine Roure, Heide Rühle, Francesco Rutelli, Ingo Schmitt (for Hartmut Nassauer), Ilka Schröder, Ole Sørensen (for Bill Newton Dunn), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí og Maurizio Turco.

Udtalelsen fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender er vedføjet denne betænkning

Betænkningen indgivet den 11. september 2003.

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (gennemførelse af forordning (EF) nr. 1049/2001 i 2002) (2003/2022(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til Kommissionens beretning om anvendelsen i 2002 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter¹, til Rådets årsrapport om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter² og til de oplysninger, som Parlamentets Præsidium har fremlagt i sin oversigt over Parlamentets gennemførelse i 2002 af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, jf. artikel 17 i forordning (EF) nr. 1049/2001³,
- der henviser til EF-traktatens artikel 255, forordning (EF) nr. 1049/2001 og de øvrige bestemmelser, som er vedtaget og/eller er på vej til at blive vedtaget for at sikre borgernes ret til aktindsigt i institutionernes og agentureres dokumenter,
- der henviser til de praktiske foranstaltninger, som institutionerne og agenturerne traf i 2002 for at muliggøre en reel udøvelse af retten til aktindsigt,
- der henviser til det arbejde, som blev udført i 2002 af det interinstitutionelle udvalg, der er nedsat i henhold til artikel 15 i forordning (EF) nr. 1049/2001,
- der henviser til de første erfaringer med institutionernes indførelse af registre og deres indvirkning på arbejdets tilrettelæggelse såvel inden for institutionerne som mellem institutionerne indbyrdes,
- der henviser til de skridt, der hidtil er taget med henblik på at sikre et sammenhængende interinstitutionelt overblik over lovgivningsarbejdet og gennemføre de krav, som Parlamentet fremsatte i forbindelse med vedtagelsen af 2002-budgettet,
- der henviser til de foranstaltninger, som institutionerne traf i 2002 for at sikre formidling af oplysninger til borgerne,
- der henviser til de tvister og/eller sager, der er indbragt for Ombudsmanden og EF-domstolene, samt disse organers afgørelser og henstillinger,
- der navnlig henviser til den sag, der verserer for Retten i Første Instans, T-84/03 (Maurizio Turco mod Rådet for Den Europæiske Union), om adgang til responsa og de nationale delegationers positioner i Rådet under beslutningsprocessen,

¹ KOM(2003) 216.

² 7957/2003.

³ PE 324.892/BUR, tilgængelig på

<http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/DemandeDocuments.cf?langue=EN>

- der henviser til de bemærkninger, der allerede er fremsat om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001¹,
- der henviser til forretningsordenens artikel 172, stk. 7, og artikel 47, stk. 1,
- der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelse fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender (A5-0298/2003),

Generelle bemærkninger om åbenhed

1. gentager, at det er fast besluttet på at fremme reel åbenhed i Unionens arbejde for at styrke det demokratiske princip, som Unionen bygger på (jf. EU-traktatens artikel 6, stk. 1);
2. bifalder udkastet til forfatningstraktat, som bekræftede retten til aktindsigt, udvidede forpligtelsen til åbenhed til at omfatte samtlige institutioner, agenturer og organer, omfattede artikel 41 og 42 om retten til aktindsigt fra Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og åbnede lovgivningsprocessen, navnlig hvad angår Rådets forhold til offentligheden;

Gennemførte og kommende foranstaltninger i medfør af forordning (EF) nr. 1049/2001

3. gratulerer institutionerne - og deres personale - med de hidtidige fremskridt og ønsker samtidig at anspore dem til at fortsætte arbejdet; hilser med tilfredshed den betydelige stigning i antallet af dokumenter, som er stillet til rådighed for borgerne navnlig af Rådet, men konstaterer, at aktindsigt i hundredtusinder af dokumenter kræver indførelse af egnede værktøjer for at sikre en så målrettet besvarelse af borgernes aktindsigtsbegøring som muligt, særlig når der er tale om at følge med i forberedende lovgivningsarbejde²;
4. finder stadig situationen utilfredsstillende, for så vidt angår:
 - Det Europæiske Råd, som ikke giver fuld aktindsigt i de dokumenter, der drøftes, hvis disse dokumenter ikke på forhånd er blevet drøftet i Rådet;
 - Det Europæiske Konvent, som ikke føler sig forpligtet til at efterleve principperne i forordning (EF) nr. 1049/2001;
 - Rådet og Kommissionen, som ikke giver direkte adgang til forberedende akter i forbindelse med delegeret lovgivning (f.eks. forslag, der er forelagt for de udvalg/komitéer, som bistår Kommissionen, samt forslag til gennemførelsesforanstaltninger, der er forelagt for Coreper);

¹ Europa-Parlamentets beslutning om Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens gennemførelse af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt, vedtaget den 14. marts 2002, B5-0131/2002.

² Betragtning 6 og artikel 12 i forordning (EF) nr. 1049/2001.

- Rådet, der ikke tillader aktindsigt i de forskellige landepositioner under beslutningsprocessen: den manglende adgang til disse oplysninger, som er en afgørende forudsætning for at kunne følge med i de nationale landepositioner, strider mod både ånd og bogstav i forordning (EF) nr. 1049/2001, der tillader undtagelser på grundlag af et dokumentets indhold (artikel 4, stk. 7), men ikke på grundlag af aktiviteterne i de nationale delegationer, når de fungerer som en del af Rådet; det er ligeledes selvmodsigende, fordi medlemsstaternes initiativer, der også har til formål at ændre lovgivning, offentliggøres;
- Rådet, som systematisk synes at afslå aktindsigt i dokumenter vedrørende offentlig sikkerhed under henvisning til forordningens artikel 4, stk. 1; dette strider formentlig mod forordningens ånd og bogstav; gentager, at alle aktindsigtsbegæringers skal underkastes en individuel og konkret vurdering;
- Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, som tilsyneladende systematisk afviser at give aktindsigt i responsa, hvilket formentlig også strider mod både ånd og bogstav i forordning (EF) nr. 1049/2001; anmoder i denne forbindelse og efter Nice-traktatens ikrafttræden, hvor Europa-Parlamentet har fået en generel klageret, Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked om at gå ind for Europa-Parlamentets intervention i sag T-84/03 for at forsvare denne holdning;
- Rådet: beklager anvendelsen af en ny klassificering som "Limited" eller "Restricted" og fastslår, at sådanne dokumenter ikke kan registreres som følsomme dokumenter, eftersom definitionen på sådanne dokumenter er "Secret", "Very Secret" eller "Confidential";
- Rådet, som har modtaget et ukendt antal følsomme dokumenter og har udarbejdet 173 følsomme dokumenter, som der ikke er henvist til i registret, og Kommissionen, som har udarbejdet og modtaget et ukendt antal følsomme dokumenter, som der ikke er henvist til i noget register;
- Rådet, der er holdt op med at lave lydoptagelser af visse møder for at undgå at skulle udlevere båndene efter anmodning; kræver at få oplyst, hvilke hensyn vedrørende god forvaltning der kan begrunde, at der ikke længere laves lydoptagelser af møder, som foregår bag lukkede døre, eller om denne foranstaltning skal betragtes som et forsøg på at forvanske målsætningerne i EU-traktatens artikel 1, stk. 2 (åbenhedsprincippet), EF-traktatens artikel 255 og forordning (EF) nr. 1049/2001;
- Rådet og Kommissionen, som i højere grad bør gøre dokumenter direkte tilgængelige;
- Kommissionen, der som begrundelse for afslag i 38 % af sagerne henviste til "diverse undtagelser og uspecificeret undtagelse"; mener, at denne fremgangsmåde er uacceptabel;
- Kommissionen, som fortolker forordningen på diskutabel vis, når den systematisk nægter borgerne aktindsigt i korrespondance fra medlemsstaterne i forbindelse med overtrædelsesprocedurer, så snart procedurerne er afsluttet eller udsat; den

burde tværtimod anlægge en selvstændig vurdering desangående ud fra princippet om, at retten til aktindsigt må formodes at være gældende; minder Kommissionen om, at aktindsigtsbegæringer skal underkastes en individuel og konkret vurdering;

- Kommissionen, der ikke har oprettet et enkelt elektronisk register, men faktisk har flere registre; henviser til, at formålet med forordning (EF) nr. 1049/2001 var, at institutionerne skulle oprette ét register;
- alle institutioner, fordi de tilsyneladende har problemer med den praktiske anvendelse af registrene; anmoder om, at der gøres en større indsats for at forbedre registrene; anmoder desuden om, at der gøres en større indsats for at bistå borgere, som indgiver aktindsigtsbegæringer, bl.a. ved at udbygge det interinstitutionelle samarbejde på dette område med henblik på udveksling af oplysninger om den bedste praksis og ved at overveje oprettelse af en interinstitutionel help desk, der særlig kan tage sig af uspecificerede aktindsigtsbegæringer; anmoder om, at der gøres en større indsats for at oplyse borgerne om retten til aktindsigt;
- de årlige rapporter, som fremover bør udarbejdes efter fælles retningslinjer for institutionerne;

opfordrer de ovennævnte institutioner til snarest at træffe foranstaltninger på dette område i overensstemmelse med forordningen og til at sikre fuld åbenhed og borgernes ret til aktindsigt;

5. opfordrer de øvrige institutioner, agenturer og organer til at anvende forordningen og glæder sig over, at de nødvendige retsakter vedrørende EU-organernes anvendelse af forordning (EF) nr. 1049/2001 endelig er blevet vedtaget;
6. opfordrer indtrængende Parlamentet og dets tjenestegrene til at anlægge de højeste standarder for åbenhed; opfordrer navnlig udvalgssekretariatene til at sikre, at der foreligger opdaterede oplysninger om deres aktiviteter på deres respektive websteder, og til at arbejde i fuld åbenhed;
7. bifalder de foranstaltninger, som institutionerne har truffet for at omorganisere kodningen, fremstillingen, arkiveringen og distributionen af dokumenter, hvilket gør det muligt at identificere forfatterne, dokumenternes art og de øvrige oplysninger, der er nødvendige for at finde frem til dokumenterne i de enkelte institutioner; bemærker imidlertid, at der ikke er sket nævneværdige fremskridt på interinstitutionelt plan, og at institutionerne trods de ressourcer, der siden 1987 er investeret i Insis- og Ida-programmerne, endnu ikke har fastlagt:
 - et generelt system for interinstitutionel kodning, der omfatter såvel dokumenttyper som den relevante beslutningsprocedure (herunder de procedurer, som Parlamentet ikke deltager i),
 - fælles programmer til udformning af tekster for at muliggøre genbrug hos modtagerinstitutionen og/eller om nødvendigt offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende (hvilket allerede er tilfældet med budgetdokumenter),

- en fælles fortegnelse over de organisationer, som medvirker i lovgivningsprocessen (Parlamentets udvalg, Coreper og Artikel 36-udvalg),
 - der mangler et direkte link mellem Rådets og Kommissionens dagsordener og dokumenterne til et givet møde, hvilket ikke er tilfældet hos Parlamentets udvalg;
8. erindrer om, at endnu et vigtigt skridt, der kan sikre åbenhed og aktindsigt for borgerne, består i at stille audiovisuelle ressourcer vedrørende de vigtigste institutionelle begivenheder til rådighed på internettet, jf. Europa-Parlamentets pilotprojekt i tilknytning til plenarmøderne og i fremtiden også i tilknytning til udvalgsmøderne og andre møder; kræver, at det også efterfølgende bliver muligt at finde frem til disse ressourcer og at give adgang til dem ved hjælp af registre og søgeværktøjer;
9. opfordrer institutionernes generalsekretærer til inden den 1. marts 2004 at aflægge beretning om
- gældende regler og metoder for fremstilling, klassificering, forvaltning og distribution af dokumenter både i og uden for den pågældende institution
 - art og omfang af de projekter, der allerede er finansieret fra indførelsen af Insis-programmet og indtil Ida (I og II)-programmerne, de opnåede resultater eller de opståede problemer
 - foranstaltninger, der er truffet eller planlagt vedrørende gennemførelse af et fælles arbejdssted, navnlig for samarbejdet mellem institutionerne og de organer, der deltager i den interinstitutionelle beslutningsprocedure som fastsat i traktaterne;
10. henviser til, at forordning (EF) nr. 1049/2001 kræver offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende af de vigtigste forberedende akter (kommissionsforslag, Parlamentets holdninger, Rådets fælles holdninger osv.) for at give borgerne og medlemsstaternes parlamenter adgang hertil uden forskelsbehandling; bemærker dog, at den nuværende praksis i høj grad varierer fra institution til institution¹, og foreslår derfor:
- at der inden for rammerne af Den Europæiske Unions Tidende oprettes en særlig elektronisk udgave til offentliggørelse på internettet af de vigtigste tekster, der vedtages i og af institutionerne i løbet af en lovgivningsprocedure; denne offentliggørelse på det interinstitutionelle websted skal finde sted, samtidig med at det pågældende dokument offentliggøres i registeret, hvorved der også kan fastsættes en præcis startdato for den periode, der er afsat til høring af nationale parlamenter;
 - at denne særlige elektroniske udgave til opfølgning af de interinstitutionelle lovgivningsprocedurer også skal omfatte de faktuelle og analytiske data, som f.eks. tidspunkterne for de vigtigste begivenheder og sammendrag af tekster, der allerede findes i de lovgivningsmæssige databaser som Pre-Lex og Oeil, så borgerne bedre kan forstå og følge med i beslutningsprocessen, som tidligere fastlagt i beslutningen om godkendelse af 2003-budgettet;

¹ Kommissionen offentliggør ikke længere sine forslag, Parlamentet offentliggør kun sine udtalelser i protokollen (1 måned efter afstemningen), Rådet offentliggør initiativer og fælles holdninger, og ingen offentliggør den fælles holdning i den fælles beslutningsprocedure.

11. kræver, at Rådet og Kommissionen som udtryk for loyalt samarbejde mellem institutionerne i det mindste giver Europa-Parlamentets medlemmer systematisk adgang til dokumenter, som er klassificeret "Limited", som vedrører lovgivningsprocessen, og som borgerne ikke ville have direkte adgang til i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001;
12. erklærer sig rede til at samarbejde med de nationale parlamenter i det omfang, det er nødvendigt, opfordrer de berørte parter i de nationale parlamenter til via internettet at indføre et virtuelt "forum" for europæiske lovgivere, som er centreret om opfølgningen af Unionens lovgivningsprocedurer, og foreslår som et første område opfølgningen af procedurerne i forbindelse med udviklingen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som fastsat i EU-traktatens artikel 2;
13. glæder sig over den politiske aftale, der blev indgået i Rådet den 21. juli 2003 om forslaget om ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 354/83 om åbning for offentligheden af de historiske arkiver i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab, som fastsat i artikel 18 i forordning (EF) nr. 1049/2001;
14. opfordrer institutionernes registreringskontorer til at informere borgere, som helt eller delvis har fået afslag på aktindsigt i et dokument, om deres ret til at klage til Den Europæiske Ombudsmand ved også at give dem adressen på Ombudsmandens webside;
15. opfordrer Kommissionen til i sin rapport om revision af forordning (EF) nr. 1049/2001 at indarbejde de forslag, som Europa-Parlamentet har indføjet i denne beslutning; opfordrer desuden Kommissionen til forudgående at undersøge og stille forslag vedrørende følgende elementer:
 - forudgående udarbejdelse af en særlig rapport fra Den Europæiske Ombudsmand om anvendelsen af forordningens artikel 4;
 - et udvidet interinstitutionelt samarbejde;
 - ændring af forordningens artikel 12 for at sikre oprettelsen af et interinstitutionelt register til brug ved procedurer, der vedrører mere end en institution;
 - præcisering af forordningen for at undgå divergerende fortolkninger fra institutionernes side (responsa, lande-positioner og andre spørgsmål, der er nævnt i artikel 4, osv.), herunder definitioner vedrørende anvendelsen af visse begreber som f.eks. "den offentlige interesse";
 - indførelse af et fælles regelsæt om behandling af fortrolige dokumenter, således at alle institutioner sidestilles, når det drejer sig om at give hinanden aktindsigt;
 - arkivering;
16. konstaterer, at Rådet sonderer mellem dokumenter fra medlemsstaterne i deres egenskab af medlemmer af Rådet og dokumenter fra medlemsstaterne som individuelle lande; konstaterer, at dette bl.a. skyldes medlemsstaternes meget forskellige lovgivning med

hensyn til åbenhed i forvaltningen, og at denne lovgivning bør harmoniseres, og at europæiske borgere bør have de samme eller indbyrdes sammenlignelige rettigheder med hensyn til åbenhed, såvel i forhold til Unionen som deres egen medlemsstat, når det drejer sig om europæiske beføjelser; mener, at Kommissionen bør opfordres til at forelægge et forslag herom;

17. pålægger sin formand at sende denne beslutning til alle andre EU-institutioner, -agenturer og -organer.

BEGRUNDELSE

En analyse af det første år, hvor forordning (EF) nr. 1049/2001¹ har været anvendt fuldt ud, viser, at EU-institutionerne har gjort reelle fremskridt. Et voksende antal dokumenter gøres tilgængelige for offentligheden, registrene er kommet på plads, og borgerne bliver stadig mere opmærksomme på retten til aktindsigt. Kort sagt er institutionerne i færd med at udvikle en åben "virksomhedskultur" som planlagt i forordning (EF) nr. 1049/2001.

Naturligvis er der stadig mange kritikpunkter - som det fremgår nedenfor. Ikke desto mindre må ordføreren gratulere institutionerne - og deres personale - med de fremskridt, der er gjort indtil videre, og samtidig ønsker ordføreren at anspore dem til at fortsætte arbejdet.

Institutionernes årlige rapporter

De første årlige rapporter, som institutionerne skal offentliggøre i henhold til forordningens artikel 17, stk. 1², foreligger nu³. Forretningsordenens artikel 172, stk. 7, har følgende ordlyd: "Parlamentets kompetente udvalg udarbejder på grundlag af oplysninger fra Præsidiets og andre kilder den årlige rapport, der er omhandlet i artikel 17 i forordning (EF) nr. 1049/2001, og forelægger den på plenarmødet". Endvidere hedder det, at udvalget "behandler og vurderer de rapporter, som de øvrige institutioner og organer har udarbejdet i henhold til forordningens artikel 17".

Institutionernes samlede **aktindsigtstal** varierer, men det må understreges, at statistikkerne vanskeligt lader sig sammenligne. Ordføreren anbefaler derfor, at institutionerne udvikler en fælles metodik til præsentation af deres årlige rapporter. En forsøgsvis sammenligning af statistikkerne viser, at Rådet har et aktindsigtstal (oprindelige og genfremsatte begæringer; dokumenter gjort offentligt tilgængelige helt eller delvis) på 89,1 %, Kommissionen ligger på 68 % og Parlamentet på 98,7 %.

Ordføreren mener ikke, at man skal fokusere på selve aktindsigtstallet, eftersom dette tal jo bør falde, efterhånden som antallet af direkte tilgængelige dokumenter stiger.

Begrundelserne for afslag giver anledning til en række bemærkninger:

- "uspecificerede undtagelser": i forbindelse med oprindelige begæringer påberåber Kommissionen sig "diverse undtagelser og uspecificeret undtagelse" som en begrundelse for afslag i 38 % af tilfældene. Parlamentet har ifølge Præsidiets rapport i 109 tilfælde henvist til "andre grunde"⁴, som medførte, at der ikke blev udleveret dokumenter. Rapporten fastslår endvidere, at der kun i 9 tilfælde blev givet et specificeret afslag, jf. forordningens artikel 4. Det er almindeligt, at der kommer upræcise begæringer, at begæringer er af typen "alle dokumenter vedrørende", at borgerne henvender sig til den "forkerte institution" osv.

¹ EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43-48.

² "Hvert år offentliggør hver institution en rapport for det foregående år med angivelse af antallet af tilfælde, hvor institutionen har afslået aktindsigt, begrundelserne for sådanne afslag, og antallet af følsomme dokumenter, der ikke er indført i registret."

³ For Kommissionen: KOM(2003) 216; for Rådet: dok. 7957/03; for Parlamentet: PE 324.892/BUR (NB: Dette er det forberedende dokument fra Præsidiets, der er omhandlet i forretningsordenens artikel 172, stk. 7).

⁴ I det statistiske bilag fastslår Præsidiets, at dette tal omfatter upræcise begæringer, dokumenter, der ikke hidrører fra EP, dokumenter, der ikke længere er tilgængelige, begæringer, der ikke vedrører dokumenter osv.

Ordføreren vil imidlertid gerne understrege, at forordningen pålægger institutionerne en vejledningsforpligtelse over for borgerne i forbindelse med upræcise begæringer (jf. artikel 6, stk. 2). "Uspecificeret undtagelse" kan ikke benyttes til at begrunde et afslag i henhold til forordningen og kan derfor ikke accepteres. Desuden skal der gives en begrundelse for alle afslag.

- responsa: Rådet anvendte begrundelsen "beskyttelse af retslige procedurer og juridisk rådgivning" over for 12,2 % af de indledende begæringer. For Kommissionens vedkommende ligger dette tal på 3,7 %. Parlamentet benyttede denne begrundelse i fem tilfælde. Det bemærkes, at Rådet tilsyneladende systematisk giver afslag på alle begæringer om responsa. Ordføreren mener, at en sådan fremgangsmåde er i modstrid med forordning (EF) nr. 1049/2001. På dette punkt tilslutter ordføreren sig Den Europæiske Ombudsmands opfattelse, som kom til udtryk i hans særlige beretning i forlængelse af forslag til henstilling til Rådet vedrørende klage 1542/2000/(PB) SM 12. december 2002. Ifølge Ombudsmanden svarer responsa, der afgives i forbindelse med retslige procedurer, til meddelelser mellem advokat og klient og nyder derfor beskyttelse. Responsa om lovforslag bør imidlertid almindeligvis gøres offentligt tilgængelige, når lovgivningsprocessen er afsluttet. Sådanne dokumenter bør kun undtages fra aktindsigt, hvis institutionen kan godtgøre, at dokumentets udbredelse vil være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, og at der ikke er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.
- landepositioner: det er tilsyneladende Rådets generelle politik at slette medlemsstaternes positioner - bortset fra de rent proceduremæssige eller sproglige forbehold. Det er ordførerens opfattelse, at denne fremgangsmåde er i modstrid med forordning (EF) nr. 1049/2001.
- Rådets delvis tilgængelige dokumenter: Mange rådsdokumenter bliver gjort delvis tilgængelige, og i denne forbindelse slettes landepositionerne i reglen. Det er beklageligt, at de delvis tilgængelige dokumenter ikke er direkte tilgængelige.
- dokumenter fra medlemsstaterne: Rådet og Kommissionen påberåbte sig undtagelsen "fortrolighed efter anmodning fra en medlemsstat" (jf. forordningens artikel 4, stk. 5) i forbindelse med 2,1 % af de oprindelige begæringer. Det er vigtigt at benytte en korrekt definition af begrebet "dokument fra en medlemsstat", der under alle omstændigheder bør fortolkes indskrænkende.
- kun i meget få tilfælde har institutionerne påberåbt sig undtagelsen om "privatlivets fred og den enkeltes integritet" (jf. artikel 4, stk. 1, litra b) (0,3 % af de oprindelige begæringer til Rådet og 5,2 % af de oprindelige begæringer til Kommissionen). Det er vigtigt at foretage en korrekt afvejning af retten til aktindsigt og retten til privatlivets fred som defineret i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Det er nødvendigt at foretage en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.
- komitologi: forberedende akter i forbindelse med delegeret lovgivning er ikke direkte tilgængelige.

Hvad angår **antallet af følsomme dokumenter, der ikke er indført i registret** som påkrævet i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001, fastslår Parlamentet, at institutionen hverken har udarbejdet eller modtaget følsomme dokumenter. Rådet meddeler, at der blev udarbejdet 250 følsomme dokumenter, og at der er henvisninger til 77 af disse dokumenter i registret. Kommissionen nævner blot, at der ikke findes følsomme dokumenter blandt de tre dokumentkategorier, der i øjeblikket indgår i registret (KOM, C, SEK).

I Rådets register findes der mange utilgængelige dokumenter. Det er ligeledes beklageligt, at man benytter sig af en ny klassificering, nemlig "Limited" eller "Restricted". Sådanne dokumenter kan ikke registreres som følsomme dokumenter, fordi forordningen definerer sådanne dokumenter som "Top Secret", "Secret" eller "Confidential". Brugere får at vide, at der kan indgives en begæring om aktindsigt. Så snart en enkelt begæring er blevet efterkommet, bliver dokumentet direkte tilgængeligt. Ordføreren mener, at langt flere dokumenter burde gøres direkte tilgængelige fra begyndelsen af.

Institutionernes registre

Alle institutioner har oprettet deres elektroniske registre til tiden¹. Alle institutioner har bestræbt sig på at sikre, at registrene fungerer effektivt, navnlig hvad angår de forskellige tjenestegrenes fremsendelse af dokumenter til registret (den såkaldte dokumenttilførsel til registrene).

Ikke desto mindre er der stadig visse problemer at løse:

- Kommissionens register: Mens Parlamentet og Rådet hver især har et enkelt dokumentregister, har Kommissionen flere registre. Kommissionen skriver i sin årlige rapport, at "På grund af den prioritet, som forordningen giver lovgivningsdokumenter, jf. artikel 12, stk. 2, har Kommissionen i første omgang besluttet, at registret skal indeholde dokumenter med betegnelsen KOM, C eller SEK fra den 1. januar 2001." Visse andre typer dokumenter er tilgængelige via andre værktøjer, der er samlet på et websted. Det må imidlertid understreges, at forordningen giver fortrinsstilling til dokumenter vedrørende lovgivningsprocessen, fordi disse dokumenter bør gøres direkte tilgængelige, og at institutionerne bør leve op til forordningens ånd ved at oprette **ét enkelt** register for at gøre det let for borgerne at udøve retten til aktindsigt.
- Dokumenttilførsel til registrene: Selv om institutionerne hidtil har gjort en meget stor indsats på det praktiske plan, er der tilsyneladende fortsat problemer med at sende dokumenter til hver enkelt institutions centrale register.
- Under forhandlingerne om forordning (EF) nr. 1049/2001 lagde Parlamentet stor vægt på, at institutionerne skulle bistå borgerne med at indgive deres begæring. Ordføreren ønsker, at institutionen opfylder de højeste standarder på dette punkt. Han støtter tanken om et øget interinstitutionelt samarbejde på dette område for at sikre en udveksling af den bedste praksis. Der bør udvikles et tilbagemeldingssystem, og man bør undersøge muligheden for at oprette en interinstitutionel help desk, navnlig i forbindelse med

¹ Parlamentet: <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=EN>;

Rådet: <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsEN.htm>;

Kommissionen: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm#

uspecificerede aktindsigtsbegæringer.

- Oplysninger til borgerne om retten til aktindsigt og bedre adgangsmuligheder: det er blevet påpeget, at det i realiteten kun er mennesker, som har et virkelig godt kendskab til EU, der faktisk indgiver begæringer om aktindsigt via registrene. Derfor bør der gøres en øget indsats for at orientere borgerne om registrene. Det bør også ske ad andre kanaler end de sædvanlige brochurer, f.eks. ved hjælp af bannere på internettet, avisreklamer osv. Eftersom alt for mange oplysninger kan modvirke oplysningsindsatsen, er det nødvendigt at forbedre værktøjerne. Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender har allerede flere gange foreslået, at man kombinerer eller sammenkæder institutionernes eksisterende værktøjer. I denne forbindelse kunne hver institution systematisk fremsende hele stoffet til Publikationskontoret, der ville få ansvaret for at sikre let adgang dertil.

Særlige aspekter vedrørende Europa-Parlamentet

Parlamentet og dets tjenestegrene bør stræbe efter at sikre de allerhøjeste standarder for åbenhed. Udvalgssekretariatene bør for eksempel alle sikre, at dagsordener, protokoller og andre dokumenter på deres websteder konstant er opdaterede.

Interinstitutionelt samarbejde

I henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001 skal der nedsættes et interinstitutionelt udvalg, som får til opgave "at undersøge den bedste praksis, behandle eventuelle konflikter og drøfte den fremtidige udvikling vedrørende aktindsigt". Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender beklager, at det har varet så længe og givet anledning til så store komplikationer at nedsætte dette udvalg. For at sikre stadig større åbenhed bør udvalget intensivere sit arbejde, og det interinstitutionelle samarbejde bør udbygges. Ordføreren støtter tanken om at inddrage Den Europæiske Ombudsmand i udvalgets arbejde. Desuden foreslår han, at udvalget med regelmæssige mellemrum afgiver rapport om sit arbejde.

Andre institutioner og organer, der ikke direkte er omfattet af forordning (EF) nr. 1049/2001

Forordning (EF) nr. 1049/2001 omfatter - ifølge mandatet i artikel 255 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab - kun Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

- Agenturer: i forbindelse med vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 vedtog de tre institutioner i en fælles erklæring, at fællesskabsagenturerne skulle anvende de samme aktindsigtsregler. For at føre denne aftale ud i livet fremsatte Kommissionen det nødvendige forslag¹. Proceduren er imidlertid endnu ikke afsluttet.
- Det er særdeles beklageligt, at Det Europæiske Konvent ikke føler sig forpligtet til at efterleve forordningens principper.

¹ KOM(2002) 406.

- Mange dokumenter fra Det Europæiske Råd er heller ikke tilgængelige. Eftersom Det Europæiske Råd på sine møder efterhånden træffer flere og flere *de facto*-afgørelser og drøfter mange højst kontroversielle politiske spørgsmål, bør disse dokumenter også være omfattet af retten til aktindsigt.
- Andre institutioner: De institutioner, der ikke er omfattet af forordningen, har indført deres egne interne regler. Ordføreren opfordrer dem til at anvende forordning (EF) nr. 1049/2001 og til at ændre deres forretningsordener i overensstemmelse dermed.

Konstitutionelle udviklingstendenser

Det Europæiske Konvent nåede til enighed om en ny artikel om aktindsigt. I denne nye artikel (artikel III-301 (ny)) udvides forpligtelsen til åbenhed til at omfatte samtlige institutioner, agenturer og organer. Desuden fastslås det, at "For så vidt angår lovgivningsprocedurerne, holder Europa-Parlamentet og Rådet offentlige samlinger og sikrer offentliggørelse af de dertil hørende dokumenter". Offentlige rådsmøder vil skabe større forståelse for, hvilken rolle nationale ministre spiller i forbindelse med udspil fra "Bruxelles", og vil medvirke til at modvirke det konstaterede "demokratiske underskud". Hvis chartret om grundlæggende rettigheder inkorporeres, vil chartrets artikel 42 (ret til aktindsigt) desuden blive retligt bindende.

Arkiver

Ordføreren er særdeles tilfreds med, at mange dokumenter offentliggøres ad elektronisk vej på internettet, men ikke desto mindre er han foruroliget over, at denne fremgangsmåde ikke altid sikrer en korrekt arkivering af disse dokumenter. Det gælder navnlig tekster i den indledende lovgivningsfase, eftersom Kommissionen eksempelvis har besluttet ikke at offentliggøre KOM-dokumenter i De Europæiske Fællesskabers Tidende fremover.

Den fortsatte udvikling vedrørende forordning (EF) nr. 1049/2001

I henhold til forordningens artikel 17, stk. 2, skal Kommissionen senest den 31. januar 2004 offentliggøre en rapport om gennemførelsen af denne forordning og mulige ændringer af forordningen. Naturligvis befinder vi os indtil videre i den indledende fase, hvad angår en mulig revision af forordningen. Ikke desto mindre fremsætter ordføreren allerede på nuværende tidspunkt en række forslag i beslutningsforslaget og anmoder Kommissionen om at medtage disse forslag i sin rapport. Desuden opfordrer han sine kolleger til at bidrage med flere idéer ved at fremsætte ændringsforslag til beslutningen.

27. juni 2003

UDTALELSE FRA UDVALGET OM KONSTITUTIONELLE ANLIGGENDER

til Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (gennemførelse af forordning (EF) nr. 1049/2001 i 2002) (2003/2022(INI))

Rådgivende ordfører: Hanja Maij-Weggen

PROCEDURE

På mødet den 20. marts 2003 valgte Udvalget om Konstitutionelle Anliggender Hanja Maij-Weggen til rådgivende ordfører.

På møder den 20. maj 2003 og 19. juni 2003 behandlede udvalget udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 17; imod: 0; hverken/eller: 1).

Til stede under afstemningen var: Jo Leinen (fungerende formand), Ursula Schleicher (næstformand), Hanja Maij-Weggen (rådgivende ordfører), Enrique Barón Crespo, Georges Berthu, Margrietus J. van den Berg (for Carlos Carnero González), Guido Bodrato (for Teresa Almeida Garrett), Jean-Louis Bourlanges, Richard Corbett, Jean-Maurice Dehousse, Giorgos Dimitrakopoulos, Daniel J. Hannan, Neil MacCormick (for Monica Frassoni), Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta, Olle Schmidt (for Andrew Nicholas Duff) og Dimitris Tsatsos.

KORT BEGRUNDELSE

Forordningen om aktindsigt i dokumenter indeholder en bestemmelse om, at institutionerne skal offentliggøre en årlig rapport om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001. Rådets, Kommissionens og Europa-Parlamentets rapporter foreligger nu¹. På grundlag af disse rapporter afholder Europa-Parlamentet en høring den 12. juni 2003 for at høre en række borgeres og instansers mening

Ordføreren har følgende kommentarer til de foreliggende rapporter:

1. Europa-Parlamentets gennemførelse af forordning (EF) nr. 1049/2001:

- Parlamentets dokumentregister blev indført efter betænkning af 14. maj 2002 af Maij-Weggen og lader til at fungere godt. Registret har været besøgt 28.227 gange af 26.710 borgere.
- Der var 637 begæringer om dokumenter i 2002! Det er værd at bemærke, at der var 117 begæringer indtil juni 2002, og derefter 520: med andre ord en klar vækst.
- I 109 tilfælde forelå det ønskede dokument ikke. Afslag i henhold til forordningens artikel 4 blev kun anvendt i 9 tilfælde, dvs. ca. 1 % af begæringerne.
- Det fremgår ikke af Europa-Parlamentets oversigt, hvilke grupper af borgere eller hvilke grupper af organisationer, der begærede aktindsigt.

På grundlag af ovenstående drager ordføreren følgende konklusioner:

- Europa-Parlamentet burde også have lavet en analyse af, hvilke grupper der begærede aktindsigt, så der kunne sammenlignes med de øvrige EU-institutioner.
- Afslag på aktindsigt lader til at være et meget lille problem i Europa-Parlamentet.

2. Kommissionens gennemførelse af forordning (EF) nr. 1049/2001:

- Kommissionens nye register var tilgængeligt i juni 2002. Den 31. december 2002 omfattede registret 24.942 dokumenter under koden "KOM" (forslag og meddelelser til Rådet og Europa-Parlamentet), under koden "C" (Kommissionens lovgivningsinstrumenter på grundlag af egne eller uddelegerede beføjelser) og under koden "SEK" (interne dokumenter om beslutningsprocessen og generelle interne dokumenter).
- Kommissionen har i mellemtiden forelagt et forslag om ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 354/83 om åbning for offentligheden af Kommissionens, Rådets og Parlamentets arkiver for at bringe den i overensstemmelse med

¹ Parlamentet: Oversigt over Parlamentets gennemførelse i 2002 af forordning (EF) nr. 1049/2001.
Kommissionen: Report from the Commission on the application in 2002 af Regulation (EC) No 1049/2001 (COM (2003) 216, 29.4.2003. ["Den danske udgave er ikke til rådighed" (IntraComm, 26.5.2003)]. Rådet: Rådets årsrapport om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001.

forordning (EF) nr. 1049/2001. Europa-Parlamentet afgav udtalelse herom i marts 2003.

- Kommissionen har endnu ikke afsluttet gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 på Unionens agenturer (KOM(2002) 406). Rådet og Parlamentet har ganske vist fået forelagt et forslag herom (17.7.2002). Det behandles dog stadig.
- Med hensyn til Kommissionens resultater med gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 oplyser Kommissionen i sin evaluering, at antallet af henvendelser om oplysninger er steget fra 450 i 2001 til 991 i 2002. Altså en vækst på over 100 %.
- Enkeltpersoners begæringer om aktindsigt steg mest: fra 10 til 30 %. Begæringer fra advokatkontorer var uændret (22-23 %), og begæringer fra den akademiske sektor faldt ejendommeligt nok fra 22 til 12 %.
- Det er ligeledes bemærkelsesværdigt, at Kommissionen gav mange afslag på aktindsigt. Fra 20 % i 1999 til 25 % i 2000 og fra 30 % i 2001 til 33 % i 2002. Kommissionen oplyser, at 35,9 % af afslagene på aktindsigt blev givet til advokatkontorer.

På grundlag af ovenstående drager ordføreren følgende konklusioner:

- Kommissionen har i det store og hele afsluttet gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001. De supplerende bestemmelser om arkiver er næsten færdiggjort. Bestemmelserne om aktindsigt med hensyn til agenturerne er dog ikke gennemført. Dette bør gøres snarest muligt.
- Kommissionen inddeler ikke begæringerne efter samme kriterier som Parlamentet og Rådet. Det gør det vanskeligt at foretage en hensigtsmæssig evaluering. Rådet, Kommissionen og Parlamentet bør foretage den samme inddeling af begæringerne.
- Begæringerne om aktindsigt til Kommissionen er få i sammenligning med Rådet og Parlamentet.
- I Kommissionen er procentsatsen for afvisning af aktindsigt høj (33 %). Da Kommissionen ikke tydeligt angiver, hvor ofte der gives delvis afslag på aktindsigt i dokumenter (hvad Rådet derimod gør), kan denne forskel ikke registreres. For fremtiden bør Kommissionen også kunne gøre dette.

3. Rådets gennemførelse af forordning (EF) nr. 1049/2001:

- Det offentlige register over råddokumenter har eksisteret siden 1999 og er tilpasset forordningen. Det lader til, at det fungerer godt. Registret omfattede pr. 31. december 2002 375.154 dokumenter. 900.000 borgere/organer besøgte registret via internettet. Det antal dokumenter, der konkret blev begæret aktindsigt i 2002 (10.330), var markant højere end tidligere år.

- Af de 10.330 dokumenter blev aktindsigt afvist helt eller delvis for 1.127. Der var fuld aktindsigt i 77,8 %, mens delvis og fuld aktindsigt tilsammen lå på 89,1 %. Procentsatsen for afvisning af aktindsigt lå således på 22,2 %, hvoraf 11,9 % var delvis afvisning af aktindsigt. 27,9 % blev afvist for at beskytte beslutningsprocessen, 24 % for at beskytte internationale forbindelser, 22,9 % af hensyn til den offentlige sikkerhed, og 12,2 % krævede beskyttelse af juridiske årsager.
- Med hensyn til dokumenter fra tredjemand er det bemærkelsesværdigt, at Rådet skelner mellem dokumenter fra medlemsstaterne som medlemmer af Rådet og som individuelle medlemsstater, hvilket gøres for at begrænse anvendelsen af artikel 4, stk. 5.
- Med hensyn til hvem, begæringerne kommer fra, er den største gruppe studerende/forskere (23,5 %), efterfulgt af industri- og erhvervsvirksomheder (14,5 %), advokater (10,5 %) og pressionsgrupper (13 %). Medlemmer af Europa-Parlamentet og journalister tegner sig kun for 4,5 %.

På grundlag af ovenstående drager ordføreren følgende konklusioner:

- Det vigtigste problem synes at være den forholdsvis høje procentsats for afvisning af aktindsigt.
- En del af problemet skyldes, at aktindsigt kan afvises for dokumenter fra EU-medlemsstaterne til Rådet, hvis disse opfylder tredjemandskriteriet. Da de enkelte medlemsstater har meget forskellig national lovgivning om aktindsigt, ville det være på sin plads at forelægge et forslag til harmoniseringsdirektiv.

KONKLUSIONER

Henstillinger til Europa-Parlamentets beslutning (forelagt af ordføreren med forbehold af resultaterne af høringen den 12. juni 2003):

Ordføreren foreslår følgende optaget med forbehold af resultaterne af høringen den 12. juni 2003:

1. Kommissionen, Rådet og Parlamentet bør udvikle det samme system til at evaluere, hvordan forordningen er gennemført, både med hensyn til kategorier af forespørgere som med hensyn til bedømmelse af de dokumenter, hvor aktindsigt er afvist: helt eller delvis.
2. Da Rådet og Kommissionen afviser aktindsigt i dokumenter i mange tilfælde, bør der foretages en supplerende evaluering af, hvordan forordningens artikel 4 anvendes. Dette bør gøres via Ombudsmanden. Hans beretning bør offentliggøres samtidig med den generelle evaluering i 2004, således at der kan tages stilling til, hvorledes artikel 4 bør ændres, forbedres eller suppleres.

3. Rådet skelner mellem dokumenter fra medlemsstaterne i deres egenskab af medlemmer af Rådet og dokumenter fra medlemsstaterne som individuelle lande. Da dette bl.a. skyldes medlemsstaternes meget forskellige lovgivning med hensyn til åbenhed i forvaltningen, bør denne lovgivning harmoniseres. Europæiske borgere bør have de samme eller lignende rettigheder med hensyn til åbenhed, såvel i forhold til Unionen som deres egen medlemsstat, for så vidt det berører europæiske beføjelser. Kommissionen bør opfordres til at forelægge et forslag herom.
4. Kommissionen, Rådet og Parlamentet opfordres til at informere offentligheden effektivt om den forbedrede adgang til aktindsigt, således at flere borgere får kendskab hertil og benytter sig af de dermed forbundne muligheder.