

## **Adgang til institutionernes tekster**

### **Europa-Parlamentets beslutning med henstillinger til Kommissionen om adgang til institutionernes tekster (2004/2125(INI))**

*Europa-Parlamentet,*

- der henviser til EF-traktatens artikel 192, stk. 2,
  - der henviser til forretningsordenens artikel 39 og 45,
  - der henviser til institutionernes rapporter om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter<sup>1</sup> og navnlig til Kommissionens første treårsrapport om gennemførelsen i henhold til forordningens artikel 17, stk. 2,
  - der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A6-0052/2006),
- A. der henviser til, at åbenhed siden ratificeringen af Amsterdam-traktaten og ikrafttrædelsen af artikel 255 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab er blevet et grundlæggende princip for Den Europæiske Union, som har til formål at styrke EU-institutionernes demokratiske karakter, at give borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen, at sikre administrative myndigheder en større legitimitet ved at gøre den mere effektiv og mere ansvarlig over for borgerne og endelig at skabe bedre grundlag for at opdage problemer og fejl rettidigt,
- B. der henviser til, at forordning (EF) nr. 1049/2001 kun delvis gennemfører EF-traktatens artikel 255, for så vidt som
- dens underforståede definition af lovgivningsarbejde (jf. artikel 12) er for generel og kunne føre til forveksling med arbejde af administrativ karakter; det ikke fremgår, at lovgivningen bør diskuteres og vedtages offentligt af Rådet og Parlamentet, eller at ændringsforslag forelagt af medlemsstaterne ligesom lovgivningsinitiativer også bør være direkte tilgængelige; alle forberedende lovgivningsdokumenter bør ligeledes være tilgængelige (uanset om de er udarbejdet af fællesskabsinstitutionernes juridiske tjenester), således at Parlamentet, Rådet og Kommissionen kan træffe afgørelser på lige fod og i et loyalt samarbejde med fuldt kendskab til det område, der skal lovgives om; endvidere er der stadig ikke opnået enighed om, hvilke krav der gælder med hensyn til offentliggørelse af lovgivningstekster i EU-Tidende eller den måde, hvorpå EU-Tidende bør organiseres (f.eks. for så vidt angår den elektroniske udgave)
  - der ingen klare regler er om aktindsigt i dokumenter af administrativ karakter, om den såkaldte "tænkepause", om bedre lovgivning, om oplysninger til borgerne om

---

<sup>1</sup> EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43.

den procedure, der skal følges af de enkelte institutioner, der er involveret i processen, om fælles regler for arkivering af dokumenter eller om privilegeret adgang for personer med særlig ret til aktindsigt

- der fortsat klart er behov for at få fastlagt, under hvilke omstændigheder specifikke dokumenter helt eller delvis kan klassificeres som fortrolige, og for regler om regelmæssig revision af sådanne klassificeringer; endvidere er det i strid med det demokratiske princip, som EU er baseret på, at Europa-Parlamentet ikke har et klart retsgrundlag for at få adgang til klassificerede EU-oplysninger, navnlig i tilfælde, hvor en sådan adgang også er forbudt eller begrænset for nationale parlamenter; endvidere skal der også fastsættes regler, der forhindrer tredjelande eller internationale organisationer i at forbyde Rådet eller Kommissionen at give Parlamentet adgang til klassificerede oplysninger
  - det administrative apparat (institutionernes registre, databaser og andre it-applikationer) stadig befinder sig i en eksperimenterende fase, og de tre institutioner ikke har nogen fælles tilgang på området; selv i forbindelse med interinstitutionelle procedurer er institutionerne stadig ikke blevet enige om, hvordan man forvalter, deler og opbevarer de forskellige typer dokumenter; selv om der er sket visse forbedringer, er der stadig en klar mangel på koordination mellem institutionerne, navnlig med hensyn til dokumenter vedrørende interinstitutionelle procedurer, således at det ikke kun er almindelige borgere, men også professionelle, forskere og nationale parlamenter, der er rådvilde,
- C. der henviser til, at selv om forordning (EF) nr. 1049/2001 indeholder en bestemmelse om revision af forordningen efter tre år, og på trods af at Parlamentet ved adskillige lejligheder har anmodet Kommissionen om at forbedre og styrke EU's lovgivning om åbenhed, er der ikke fremsat noget forslag, jf. artikel 39, stk. 2, i Parlamentets forretningsorden,
- D. der henviser til, at problemerne i forbindelse med anvendelsen af forordningen i visse tilfælde er sket ved utilstrækkelig gennemførelse; der henviser til, at Domstolens praksis ligeledes har afdækket et behov for at udvikle og præcisere nogle af forordningens bestemmelser, særlig vedrørende dokumenter, der er udarbejdet af medlemsstaterne og tredjeparter, og dispensation for undersøgelser, juridisk rådgivning og "tænkepausen",
- E. der henviser til, at gennemsigtige og åbne forhandlinger og loyalt samarbejde mellem institutionerne er bedre til at sikre beslutningsprocessens effektivitet som omhandlet i EF-traktatens artikel 207 end hemmelige forhandlinger i Rådet; beklager derfor, at Rådet i sine konklusioner af den 22. december 2005 valgte ikke at ændre sin forretningsorden og indføre gennemsigtige forhandlinger på ministerplan under hele lovgivningsproceduren,
1. anmoder Kommissionen om i 2006 på grundlag af EF-traktatens artikel 255 at forelægge Parlamentet et forslag til retsakt om "ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen og generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser", som bør udarbejdes i interinstitutionelle drøftelser og følge nedenstående detaljerede henstillinger;
  2. understreger, at disse henstillinger respekterer subsidiaritetsprincippet, borgernes grundlæggende rettigheder, retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol,

særligt vedrørende artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og artikel 7 og 8 i charteret om grundlæggende rettigheder;

3. mener, at de finansielle konsekvenser af forslaget skal dækkes af institutionernes driftsudgifter, da kravene om gennemsigtighed ikke kan adskilles fra de krav, der er forbundet med udarbejdelsen, vedtagelsen og udbredelsen af dokumenter affattet af eller rettet til institutionerne;
4. understreger, at eventuelle nye regler om aktindsigt bør gælde fra datoen for den forventligt ændrede forordnings ikrafttræden og således ikke bør have tilbagevirkende kraft;
5. pålægger sin formand at sende denne beslutning og de vedlagte detaljerede henstillinger til Kommissionen og Rådet og til medlemsstaternes og tiltrædelses- og kandidatlandenes regeringer og parlamenter.

## BILAG

### DETALJEREDE HENSTILLINGER VEDRØRENDE INDHOLDET AF DET FORSLAG, DER ANMODES OM

#### *Henstilling 1 (om EF-traktatens artikel 255 og forordning (EF) nr. 1049/2001 fra en konstitutionel synsvinkel)*

Kommissionen skal skabe større klarhed i henvisningerne og betragtningerne i forordning (EF) nr. 1049/2001, således at det bliver helt klart, at EF-traktatens artikel 255<sup>1</sup>, som er retsgrundlaget for forordningen,

- a) er det væsentligste retsgrundlag i traktaterne for gennemførelsen af Unionens grundlæggende principper, som er skitseret i EU-traktatens artikel 1, hvorefter "beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt", og artikel 6, hvorefter "Unionen bygger på principperne om [...] demokrati og [...] retsstatsprincippet"
- b) er det retsgrundlag, der for så vidt angår åbenhed og fortrolighed danner midtpunktet for alle Rådets, Kommissionens og Parlamentets (den "lovgivende trekant") aktiviteter i henhold til EF-traktaten og EU-traktaten
- c) skal gennemføres loyalt og fuldstændigt i Europa-Parlamentets<sup>2</sup>, Kommissionens<sup>3</sup> og Rådets<sup>4</sup> forretningsorden

---

<sup>1</sup> EF-traktatens artikel 255:

1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.
2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.
3. Ovennævnte institutioner indarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener.

<sup>2</sup> EF-traktatens artikel 199:

Europa-Parlamentet fastsætter sin forretningsorden; hertil kræves et flertal af medlemmernes stemmer.  
Europa-Parlamentets aktstykker offentliggøres i henhold til forretningsordenens bestemmelser.

<sup>3</sup> EF-traktatens artikel 218, stk. 2:

Kommissionen fastsætter sin forretningsorden med henblik på at sikre sin egen og sine tjenestegrenes virksomhed i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat. Den drager omsorg for, at forretningsordenen offentliggøres.

<sup>4</sup> EF-traktatens artikel 207, stk. 3:

Rådet fastsætter selv sin forretningsorden.

Med henblik på anvendelsen af artikel 255, stk. 3, udarbejder Rådet i forretningsordenen bestemmelser om, på hvilke betingelser offentligheden skal have aktindsigt i Rådets dokumenter. Med henblik på gennemførelsen af dette stykke fastlægger Rådet, i hvilke tilfælde det skal anses for at optræde som lovgivende myndighed, for at sikre større aktindsigt i disse tilfælde, samtidig med at beslutningsprocessen forbliver effektiv. Når Rådet optræder som lovgivende myndighed,

- d) skal anvendes konsekvent, når institutionerne optræder som lovgivende myndighed (jf. EF-traktatens artikel 207) eller gennemfører EU- og EF-lovgivning (EF-traktatens artikel 202)<sup>1</sup>, uanset hvilken institution der gennemfører lovgivningen eller udøver gennemførelsesbeføjelser.

***Henstilling 2 (om begreberne lovgivningsdokumenter og ikke-lovgivningsmæssige dokumenter)***

Kommissionen bør på baggrund af drøftelserne i det interinstitutionelle udvalg, der skal nedsættes i henhold til artikel 15 i forordning (EF) nr. 1049/2001, og i overensstemmelse med de principper, der er beskrevet i henstilling 1, ændre forordningen ved at

- a) omdefinere **begrebet "lovgivningsdokumenter"**, som i øjeblikket er defineret i artikel 12, stk. 2, som dokumenter, "der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne", ved at tilføje en henvisning til, at begrebet (lovgivningsmæssig) retsakt alene bør være forbeholdt sekundær ret (med direkte retsgrundlag i traktaterne).

For så vidt angår lovgivningsdokumenter bør der gives adgang

- til alle forberedende dokumenter med forbindelse til en identificeret beslutningsprocedure; der bør gives adgang til dokumenterne fra det øjeblik, hvor de formelt er blevet fremlagt af de enkelte institutioner, der deltager i beslutningen
- til protokollerne fra Parlamentets eller Rådets forhandlinger, når disse institutioner optræder som lovgivende myndighed, og til de dokumenter, der forhandles om (hvis de ikke er klassificeret, se henstilling 3 nedenfor)
- til identiteten på ophavsmanden til hvert enkelt initiativ eller formelt ændringsforslag
- til relevante supplerende oplysninger eller dokumenter med forbindelse til møderne i institutionernes arbejdsgrupper og til bidragene fra institutionernes sekretariater (herunder de juridiske tjenester), når sådanne dokumenter ikke er af rent administrativ karakter.

---

skal afstemningsresultaterne og stemmeforklaringerne samt erklæringer til mødeprotokollen under alle omstændigheder offentliggøres.

<sup>1</sup> EF-traktatens artikel 202:

For at sikre virkeliggørelsen af de i denne traktat opstillede mål og på de deri fastsatte vilkår skal Rådet:

- drage omsorg for samordningen af medlemsstaternes almindelige økonomiske politik
- have beføjelse til at træffe beslutninger
- i de retsakter, det vedtager, tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter. Rådet kan opstille visse nærmere vilkår for udøvelsen af disse beføjelser. Rådet kan ligeledes i særlige tilfælde forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser. Ovennævnte vilkår skal være i overensstemmelse med de principper og regler, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet, har fastsat i forvejen.

Den ændrede forordning bør også være retsgrundlaget for regler, god praksis og interinstitutionelle aftaler, der skal forbedre affattelsen af lovgivningsteksterne og sikre, at de endelige lovgivningstekster er tilgængelige, som f.eks. reglerne for

- affattelse af lovgivningsmæssige retsakter
- deres offentliggørelse i elektronisk form i EU-Tidende
- konsolidering af grundretsakter med de dertil hørende ændringsretsakter og
- fastlæggelse af EU-Tidendes format, gennemførelse af flersprogethed og definering af Publikationskontorets opgaver

- b) definere **begrebet "ikke-lovgivningsmæssige dokumenter"** som dokumenter i forbindelse med procedurer for gennemførelsesretsakter (uanset hvilke institutioner der er involveret) og dokumenter i forbindelse med procedurer for vedtagelse af retsakter, der ikke er bindende; det bør være muligt at anvende mindre restriktive regler om åbenhed i relation til sådanne dokumenter på baggrund af deres administrative karakter.

Institutionerne bør derfor

- offentliggøre, hvilken procedure der skal følges i relation til ikke-lovgivningsmæssige dokumenter, og klart fastslå, hvornår og hvordan berørte parter kan deltage i den pågældende procedure, og hvornår og hvordan offentligheden kan få adgang til dokumenterne
- også klart angive, hvilke organisatoriske enheder der er involveret i de forskellige administrative procedurer, hvordan dokumenter opbevares, såvel midlertidigt som permanent, og hvordan der kan fås adgang til dem;

- c) definere **begrebet "regelfastsættende dokumenter"**<sup>1</sup> som dokumenter i forbindelse med procedurer for vedtagelse af retsakter, der supplerer eller ændrer ikke-væsentlige elementer i lovgivningsmæssige retsakter (som defineret i punkt a)), uanset om sådanne regelfastsættende dokumenter er vedtaget af Rådet eller delegeret til Kommissionen; sådanne dokumenter bør være tilgængelige mutatis mutandis under samme betingelser som dem, der gælder for lovgivningsdokumenter (f.eks. bør der i komitologiprocedurer gives aktindsigt fra det øjeblik, hvor et udkast til foranstaltning formelt forelægges for et udvalg); tilsvarende bør der også gives aktindsigt i relevante supplerende dokumenter (f.eks. udvalgets dagsordener, mødereferater og afstemningsresultater).

---

<sup>1</sup> Artikel 2, litra b), i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23) hedder det, at:  
"Generelle foranstaltninger, der har til formål at gennemføre væsentlige bestemmelser i basisretsakter, herunder foranstaltninger vedrørende beskyttelse af menneskers, dyrs eller planter sundhed eller sikkerhed, bør vedtages efter forskriftsproceduren.  
Når det i en basisretsakt er foreskrevet, at visse ikke-væsentlige bestemmelser i retsakten kan tilpasses eller ajourføres ved hjælp af gennemførelsesprocedurer, bør sådanne foranstaltninger vedtages ved anvendelse af forskriftsproceduren."

### ***Henstilling 3 (om dokumenter, der skal behandles som fortrolige)***

Forordning (EF) nr. 1049/2001 bør under hensyntagen til bedste praksis i medlemsstaterne ændres, således at den klart definerer de "begrænsninger [...] af hensyn til offentlige eller private interesser", jf. EF-traktatens artikel 255, som kan forsinke eller forhindre aktindsigt i institutionernes dokumenter (eller relevante dele heraf); forordningen bør derfor indeholde regler, der

- a) sikrer, at den baggrund, hvorpå de grundlæggende politiske beslutninger træffes, og lovgivningen vedtages, uanset hvilket område EU handler inden for, er offentligt tilgængelig; der er ligeledes behov for at præcisere forskellen mellem på den ene side behovet for fortrolighed, hvad angår f.eks. sikkerhedstjenesternes planlagte eller løbende foranstaltninger, og på den anden side kravene om ansvarlighed og efterfølgende kontrol
- b) sikrer, at dokumenter ikke rutinemæssigt klassificeres som fortrolige, ganske enkelt fordi de henviser til et emne, der er eller kan være relevant fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt, og
- c) sikrer en passende kontrol fra Europa-Parlamentets side (demokratisk parlamentarisk kontrol).

Det bør også klart fastslås i forordningen, at det ikke i henhold til bilaterale aftaler med tredjelande eller internationale organisationer kan forbydes Rådet eller Kommissionen at dele fortrolige oplysninger med Europa-Parlamentet (navnlig i tilfælde, hvor de relevante dokumenter ikke er tilgængelige for de nationale parlamenter, da der er tale om EU-dokumenter).

### ***Henstilling 4 (om forholdet mellem EU og medlemsstaterne med hensyn til deling af oplysninger/dokumenter)***

Under hensyntagen til princippet i EF-traktatens artikel 296, hvorefter "ingen medlemsstat er forpligtet til at meddele oplysninger, hvis udbredelse efter dens opfattelse ville stride mod dens væsentlige sikkerhedsinteresser", bør forordningen ændres med henblik på at

- a) begrænse medlemsstaternes ret til at begrænse adgangen til deres bidrag/ændringsforslag i lovgivnings- eller regelfastsættelsesprocedurer
- b) give fuld adgang til oplysninger, der forelægges for Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af EF- eller EU-lovgivning, indtil der er indledt en retssag ved en domstol.

### ***Henstilling 5 (om praktiske spørgsmål i forbindelse med aktindsigt for borgerne)***

Kommissionen bør under hensyntagen til erfaringerne i den første fireårige periode med forordningen ændre denne ved at fremsætte et sammenhængende forslag, der

- a) sikrer, at der på ét enkelt sted og på en klar og velstruktureret måde kan opnås aktindsigt i alle forberedende dokumenter vedrørende en lovgivnings- eller regelfastsættelsesprocedure (se henstilling 2)

- b) reorganiserer institutionernes registre ved at tilføje en fælles grænseflade, således at borgeren/brugeren kan finde de samme funktioner i de tre registre
- c) fastlægger fælles regler for arkivering af dokumenter, således at man undgår dobbelt arkivering og sikrer de forskellige versioners ægthed
- d) på en klar og forståelig måde præsenterer institutionernes arbejdsfordeling og, når det er relevant, det sted, hvor der kan fås aktindsigt i dokumenterne.