EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

2008/0090(COD)

26.1.2009

UDTALELSE

fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (omarbejdning)
(KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Ordfører (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Procedure med associerede udvalg – forretningsordenens artikel 47

PA_Legam

KORT BEGRUNDELSE

Gennemsigtighed er et grundlæggende princip i Den Europæiske Union. Det fremgår klart af artikel 255 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten):

> *"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...".*

Lissabontraktaten fastslår endvidere:

> "*Beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt".*
> (Artikel 10, stk. 3, i TEU)

Endvidere:

> *"For at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse arbejder Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer så åbent som muligt."* (artikel 15, stk. 1, i TEUF)

Den nuværende forordning (EF) nr. 1049/2001 var et betydningsfuldt skridt mod større åbenhed. I de seks år, siden den blev gennemført, har den bidraget til skabelsen af en mere gennemsigtig forvaltningskultur i EU-institutionerne.

De afgørelser, som EF-Domstolen har truffet på grundlag af forordning (EF) nr. 1049/2001, har været vigtige for denne proces. Den sidste af disse afgørelser var den meget betydningsfulde dom, som Domstolen afsagde i den såkaldte Turco-sag (sag T-84/03, Turco mod Rådet). Domstolen besluttede, at Rådet også skulle give adgang til rådgivning fra sin juridiske tjeneste, når denne rådgivning vedrører en lovgivningsmæssig retsakt. Domstolen mener, at principperne om gennemsigtighed og åbenhed i beslutningsprocessen udgør en "mere tungtvejende offentlig interesse", som retfærdiggør offentliggørelsen af den juridiske rådgivning. Domstolen anfører i sine konklusioner, at: "åbenheden... vil bidrage til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne".

Kommissionens forslag

Kommissionen forelagde sit forslag om ændring af forordning (EF) nr. 1049/2001 den 30. april 2008. Europa-Parlamentet anmodede om en revision af forordningen i sin beslutning af 4. april 2006. I begrundelsen til forslaget forsøger Kommissionen at give indtryk af, at den har foretaget de ændringer, som Parlamentet har anmodet om.

Beklageligvis er dette slet ikke tilfældet. Hvor Parlamentet bad om mere åbenhed, er der tværtimod mange af de ændringer, Kommissionen foreslår, der ville sænke de nuværende standarder.

Det alvorligste eksempel er den ændring, som Kommissionen foreslår til artikel 3, og som i betydelig grad ville indskrænke definitionen af et dokument. Hvis denne ændring blev gennemført, ville den betyde, at kun en del af de dokumenter, der nu er tilgængelige for offentligheden, ville fortsætte med at være det i fremtiden. Efter ordførerens mening bør den nuværende definition forblive uændret, da den dækker alle de relevante dokumenter - ikke bare de registrerede.

Et andet ændringsforslag, som ordføreren finder bekymrende, er medlemsstaternes ret til at tilbageholde dokumenter i artikel 5. Den formulering, Kommissionen foreslår, giver medlemsstaterne en uindskrænket ret til at henvise til deres egen lovgivning. Institutionerne kunne kun overveje begrundelser baseret på forordningen. En sådan ret ville udvande princippet om gennemsigtighed og overlade afgørelsen fuldstændig til medlemsstaterne. Her burde undtagelserne fra artikel 4 i forordningen igen være tilstrækkelige. Hvis ikke de er, burde ændringerne foretages i artikel 4 og ikke ved at give uindskrænkede rettigheder til medlemsstaterne.

Kommissionen har fuldstændig ignoreret de forslag, som Parlamentet har stillet i sin beslutning af 4. april 2006, om Parlamentets mulighed for at udøve sin ret til demokratisk kontrol. Parlamentet må have adgang til følsomme dokumenter for fuldt ud at kunne varetage sine pligter - det kan aftales institutionerne imellem, på hvilken måde sådanne dokumenter skal behandles.

Der er imidlertid nogle af Kommissionens ændringsforslag, som Parlamentet kan hilse velkommen. Det er først og fremmest: udvidelsen af aktindsigten til enhver fysisk eller juridisk person og ikke bare EU-borgere som i den gældende forordning; miljøbestemmelserne fra Århus-konventionen og forbedret direkte adgang til lovgivningsmæssige dokumenter.

Disse positive ændringer kan desværre ikke opveje de ændringer, Parlamentet anser for negative. I lyset af disse negative ændringer mener ordføreren, at det ville være at foretrække at beholde den gældende forordning frem for at vedtage ændringer, som ville udvande den.

ÆNDRINGSFORSLAG

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender opfordrer Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende ændringsforslag i sin betænkning:

Ændringsforslag 1

Forslag til forordning
Betragtning 18 a (ny)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	(18a) Institutionerne bør sikre, at informationsteknologiens udvikling gør

det nemmere at udøve retten til aktindsigt og ikke resulterer i en reduktion af den informationsmængde, der er tilgængelig for offentligheden.

Begrundelse

Udviklingen inden for informationsteknologien kan have positive og negative indvirkninger på aktindsigten. Institutionerne bør forsøge at fremme de positive virkninger og minimere de negative. Bestemmelserne udvides til at omfatte aktindsigt i elektroniske databaser ved en ændring af definitionen af dokumenter i artikel 3 og et forslag om en generel forpligtelse til god information gennem en ændring af artikel 15. Disse ændringer tjener også til at tage hensyn til retten til god forvaltning, jf. artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder.

Ændringsforslag 2

Forslag til forordning
Artikel 3 – litra a

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
a) "dokument": ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) ***som er udarbejdet af en institution og videresendt til en eller flere modtagere eller på anden måde registreret eller modtaget af en institution***; ***data***, der findes i elektroniske lagrings-, behandlings- og søgesystemer, ***er*** dokumenter, hvis de kan hentes i form af et ***udskrift*** eller ***en elektronisk kopi*** ved hjælp af ***de*** værktøjer, der er tilgængelige til udnyttelse af systemet	a) "dokument": ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) ***vedrørende emner, der har at gøre med de politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde***; ***oplysninger***, der findes i elektroniske lagrings-, behandlings- og søgesystemer ***(inklusive eksterne systemer, der anvendes i forbindelse med institutionens arbejde)***, ***udgør et dokument eller*** dokumenter, hvis de kan hentes i form af et ***eller flere udskrifter*** eller ***en eller flere elektroniske kopier*** ved hjælp af værktøjer, der er ***rimeligt*** tilgængelige til udnyttelse af systemet

Begrundelse

Med ændringen genindføres den nuværende formulering af den grundlæggende definition af et dokument, da Kommissionens forslag ville tillade en vilkårlig begrænsning af retten til aktindsigt. Tilføjelsen sikrer aktindsigt i elektroniske databaser med henblik på at indfri målsætningen i den nye betragtning 18.

Ændringsforslag 3

Forslag til forordning
Artikel 4 – stk. 2 – litra c

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
c) juridisk rådgivning og domstolsbehandling, voldgiftsbehandling og mægling;	(c) juridisk rådgivning og domstolsbehandling, voldgiftsbehandling og mægling, ***undtagen når det gælder juridisk rådgivning i forbindelse med procedurer, der fører til en retsakt eller en ikke-lovgivningsmæssig retsakt til almindelig anvendelse***;

Begrundelse

EF-Domstolen fastslog i sin dom i Turco-sagen, at offentliggørelse af juridisk rådgivning i lovgivningsmæssige initiativer øger åbenheden og gennemsigtigheden i den lovgivningsmæssige proces og styrker EU-borgernes demokratiske rettigheder.

Ændringsforslag 4

Forslag til forordning
Artikel 4 – stk. 5

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
5. ***Navne, titler og funktioner for indehavere af offentlige embeder, offentligt ansatte og repræsentanter for interessegrupper, der handler inden for rammerne af deres erhvervsmæssige aktiviteter, udleveres, medmindre udleveringen i betragtning af de særlige omstændigheder ville skade de pågældende personer. Andre personoplysninger udleveres i overensstemmelse med betingelserne for lovlig behandling af sådanne data, som er fastlagt i EF-lovgivning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.***	5. ***Personoplysninger udleveres ikke, hvis udleveringen vil krænke privatlivets fred eller den pågældende persons integritet. Sådanne krænkelser foreligger ikke:***
	–hvis oplysningerne udelukkende vedrører den pågældende persons erhvervsmæssige aktiviteter, medmindre udleveringen i betragtning af de særlige

omstændigheder må formodes at ville skade den pågældende person

– hvis oplysningerne udelukkende vedrører en offentlig person, medmindre udleveringen i betragtning af de særlige omstændigheder må formodes at ville skade den pågældende person eller andre personer, der har forbindelse til ham eller hende

– hvis oplysningerne allerede er blevet offentliggjort med den pågældende persons samtykke.

Personoplysninger skal imidlertid udleveres, hvis en tungtvejende offentlig interesse kræver udlevering. I givet fald skal institutionen eller organet angive den offentlige interesse. Institutionen eller organet skal begrunde, hvorfor den offentlige interesse i det konkrete tilfælde vejer tungere end den pågældende persons interesser.

Når en institution eller et organ nægter at give aktindsigt i et dokument under henvisning til stk. 1, skal institutionen eller organet overveje, om en delvis aktindsigt er mulig.

Begrundelse

Kommissionens forslag yder ikke retfærdighed til behovet for en rigtig balance mellem de grundlæggende rettigheder, der står på spil, og det afspejler heller ikke dommen fra Retten i Første Instans om Bavarian Lager.

Ændringsforslag 5

Forslag til forordning
Artikel 4 – stk. 7

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
7. Undtagelserne som fastlagt i denne artikel finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. Med hensyn til	7. Undtagelserne som fastlagt i denne artikel ***finder ikke anvendelse på dokumenter, der er fremsendt som led i procedurer, der fører til en retsakt eller en ikke-lovgivningsmæssig retsakt til***

dokumenter, der er omfattet af undtagelserne vedrørende beskyttelse af personoplysninger eller forretningsmæssige interesser, og i tilfælde af følsomme dokumenter kan undtagelserne om nødvendigt finde anvendelse efter udløbet af dette tidsrum.	***almindelig anvendelse. Undtagelserne*** finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. Med hensyn til dokumenter, der er omfattet af undtagelserne vedrørende beskyttelse af personoplysninger eller forretningsmæssige interesser, og i tilfælde af følsomme dokumenter kan undtagelserne om nødvendigt finde anvendelse efter udløbet af dette tidsrum.

Begrundelse

EF-Domstolen fastslog i sin dom i Turco-sagen, at offentliggørelse af juridisk rådgivning i lovgivningsmæssige initiativer øger åbenheden og gennemsigtigheden af den lovgivningsmæssige proces og styrker EU-borgernes demokratiske rettigheder.

Ændringsforslag 6

Forslag til forordning
Artikel 5 – stk. 2

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
2. Hvis en begæring vedrører et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, høres myndighederne i den pågældende medlemsstat, medmindre der er tale om dokumenter, der er fremsendt som led i procedurer, der fører til en retsakt eller en ikke-lovgivningsmæssig retsakt til almindelig anvendelse. Den institution, der er i besiddelse af dokumentet, udleverer det, medmindre medlemsstaten giver en begrundelse for at ville holde det tilbage ud fra de undtagelser, der er nævnt i artikel 4, ***eller ud fra specifikke bestemmelser i intern lovgivning, der forhindrer udlevering af det pågældende dokument.*** Institutionen vurderer, om de af medlemsstaten fremsatte begrundelser er rimelige***, for så vidt som de er baseret på undtagelser fastsat i denne forordning***.	2. Hvis en begæring vedrører et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, høres myndighederne i den pågældende medlemsstat, medmindre der er tale om dokumenter, der er fremsendt som led i procedurer, der fører til en retsakt eller en ikke-lovgivningsmæssig retsakt til almindelig anvendelse. Den institution, der er i besiddelse af dokumentet, udleverer det, medmindre medlemsstaten giver en begrundelse for at ville holde det tilbage ud fra de undtagelser, der er nævnt i artikel 4. Institutionen vurderer, om de af medlemsstaten fremsatte begrundelser er rimelige.

Begrundelse

Medlemsstaterne bør ikke gives den absolutte ret til at påberåbe sig deres egen lovgivning. Undtagelserne i artikel 4 burde være tilstrækkelig grund til at nægte adgang.

Ændringsforslag 7

Forslag til forordning
Artikel 8 – stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
1. En genfremsat begæring skal behandles straks. Inden ***30 arbejdsdage*** fra registreringen af en sådan begæring skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til de ønskede dokumenter i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag. Afslår institutionen helt eller delvist begæringen om aktindsigt, oplyser den, den, der har fremsat begæringen, om rekursmulighederne.	1. En genfremsat begæring skal behandles straks. Inden ***15 arbejdsdage*** fra registreringen af en sådan begæring skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til de ønskede dokumenter i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag. Afslår institutionen helt eller delvist begæringen om aktindsigt, oplyser den, den, der har fremsat begæringen, om rekursmulighederne.

Begrundelse

At udvide fristen til 30 dage, som forudset i Kommissionens forslag, vil være et tilbageskridt. 30 arbejdsdage (!), som foreslået af Kommissionen, ville udgøre et negativt eksempel i forhold til al national aktindsigtslovgivning i EU.

Ændringsforslag 8

Forslag til forordning
Artikel 9 – stk. 7

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
7. Kommissionen og Rådet ***informerer Europa-Parlamentet om*** følsomme dokumenter i overensstemmelse med aftale herom mellem institutionerne.	7. Kommissionen og Rådet ***sikrer et passende tilsyn fra Europa-Parlamentets side, når det gælder*** følsomme dokumenter i overensstemmelse med aftale herom mellem institutionerne***, og denne aftale offentliggøres***.

Begrundelse

Parlamentet må have adgang til følsomme dokumenter for fuldt ud at kunne udøve sin pligt, når det gælder demokratisk kontrol.

Ændringsforslag 9

Forslag til forordning
Artikel 12 - stk. -1 (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	-1. Institutionerne skal i videst muligt omfang give offentligheden direkte adgang til dokumenter i elektronisk form eller gennem et register i overensstemmelse med den pågældende institutions regler.

Begrundelse

Den nuværende standard bør ikke sænkes med hensyn til ikke-lovgivningsmæssige dokumenter.

Ændringsforslag 10

Forslag til forordning
Artikel 12 – stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
1. Dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af EU-retsakter, eller ikke-lovgivningsmæssige retsakter til almindelig anvendelse, gøres med forbehold af ***artikel 4 og 9*** direkte tilgængelige for offentligheden.	1. ***Navnlig*** dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af EU-retsakter, eller ikke-lovgivningsmæssige retsakter til almindelig anvendelse, gøres med forbehold af ***artikel 9*** direkte tilgængelige for offentligheden.

Begrundelse

En logisk konsekvens af det foregående ændringsforslag.

Ændringsforslag 11

Forslag til forordning
Artikel 12 – stk. 4

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
4. ***Hver institution fastlægger i sin forretningsorden, hvilke andre kategorier af dokumenter der er direkte tilgængelige for offentligheden***.	4. ***Institutionerne opretter en fælles brugergrænseflade for deres dokumentregistre og sikrer navnlig et enkelt adgangspunkt med direkte adgang til dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af EU-retsakter eller ikke-lovgivningsmæssige retsakter til almindelig anvendelse***.

Begrundelse

Der bør være et enkelt adgangspunkt for offentligheden.

Ændringsforslag 12

Forslag til forordning
Artikel 15 – stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
1. Institutionerne skal udvikle god forvaltningsskik for at fremme udøvelsen af den ret til aktindsigt, der er garanteret ved denne forordning.	1. Institutionerne skal udvikle god forvaltningsskik for at fremme udøvelsen af den ret til aktindsigt, der er garanteret ved denne forordning. ***Institutionerne skal tilrettelægge og opbevare de oplysninger, som er i deres besiddelse, på en sådan måde, at der uden nogen ekstra indsats kan gives offentligheden adgang til oplysningerne.***

Begrundelse

Ændringsforslaget til artikel 15, stk. 1, bygger på retten til god forvaltning, jf. artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder, og er f.eks. i overensstemmelse med finsk lovgivning. Den indebærer endvidere et skridt i retning af en ægte EU-retsakt om informationsfrihed, samtidig med at den opfylder målsætningen i den nye betragtning 18 om, at udviklingen af informationsteknologien bør gøre det nemmere at udøve retten til aktindsigt og ikke reducere den informationsmængde, der er tilgængelig for offentligheden.

PROCEDURE

Titel	Aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter
Referencer	KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Korresponderende udvalg	LIBE
Udtalelse fra Dato for meddelelse på plenarmødet	AFCO 22.5.2008
Associeret/Associerede udvalg - dato for meddelelse på plenarmødet	20.11.2008
Rådgivende ordfører Dato for valg	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Behandling i udvalg	10.9.2008 4.11.2008
Dato for vedtagelse	22.1.2009
Resultat af den endelige afstemning	+: 20 –: 0 0: 1
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani