EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Retsudvalget

2008/0090(COD)

30.1.2009

UDTALELSE

fra Retsudvalget

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))

Rådgivende ordfører: Monica Frassoni

PA_Legam

KORT BEGRUNDELSE

I henhold til artikel 1, stk. 2. i traktaten om Den Europæiske Union skal Fællesskabets institutioner og organer træffe deres beslutninger så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Gennemsigtighed og borgernes ret til oplysninger anerkendes i vid udstrækning som den mest effektive metode til at bekæmpe og forebygge korruption. For at borgerne skal kunne deltage effektivt i den politiske proces og stille de offentlige myndigheder til regnskab, skal de have den størst mulige aktindsigt i dokumenter, der findes hos EU-institutionerne.

Europa-Parlamentet har løbende gjort opmærksom på betydningen af dette grundlæggende demokratiske princip, bl.a. i Cashman-beslutningen. Høringen vedrørende revisionen af forordningen viste, at der er bred opbakning fra civilsamfundet til Europa-Parlamentets opfordring om at vedtage en egentlig lovgivning vedrørende informationsfrihed, som er gældende for EU's institutionelle rammer, i overensstemmelse med retten til god forvaltning som fastlagt i artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder.

Ordføreren beklager, at de andre institutioner ikke følger samme engagerede strategi. De ændringer, som Kommissionen har foretaget i forordningen, er yderst skuffende, idet Kommissionens forslag i en række tilfælde er tilbageskridt snarere end dristige fremskridt i "et fremstød for mere åbenhed". Desuden mener ordføreren, at det er uheldigt, at Kommissionen har valgt at benytte omarbejdningsproceduren til revision af forordningen, og at dette ikke er i overensstemmelse med målene i den interinstitutionelle aftale om omarbejdningsproceduren. Omarbejdningsproceduren er uegnet til en kompliceret revision, hvor ændringer af nogle elementer har konsekvenser for andre bestemmelser i teksten, og det betyder i praksis, at Parlamentet må gøre omfattende brug af den undtagelsesbestemmelse, der findes i den interinstitutionelle aftale.

Ordføreren har i flere tilfælde genindsat forordningens nuværende bestemmelser, idet de repræsenterer en klart højere standard i henseende til adgang og gennemsigtighed.

Ordføreren har ligeledes henvist til, at spørgsmålet om forholdet mellem aktindsigt og databeskyttelse er et af de mest kontroversielle spørgsmål vedrørende anvendelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001. Den Europæiske Ombudsmand, Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Retten i Første Instans (i Bavarian Lager-sagen) deler den holdning, at databeskyttelse ikke må anvendes til at hindre adgang til oplysninger, når en sådan adgang ikke indebærer nogen risiko for at skade privatlivets fred og den enkeltes integritet, og ordføreren har mindet Kommissionen om denne velunderbyggede holdning.

Med den mexicanske informationsfrihed som forbillede og i betragtning af, at det kan være et urimeligt alternativ for borgerne at indbringe en sag for de europæiske domstole, hvis de får afslag på aktindsigt, foreslår ordføreren, at Den Europæiske Ombudsmand får bemyndigelse til at træffe beslutninger vedrørende aktindsigtsbegæringer med endelig virkning for den berørte administration, mens personer, der fremsætter begæring om aktindsigt, fortsat bør være berettigede til at indbringe en sag for Retten i Første Instans i tilfælde af afslag.

ÆNDRINGSFORSLAG

Retsudvalget opfordrer Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende ændringsforslag samt de vedlagte henstillinger fra den rådgivende gruppe bestående af de juridiske tjenester i Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i sin betænkning:

Ændringsforslag 1

Forslag til forordning
Betragtning 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
(1) Der skal foretages en række væsentlige ændringer af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Forordningen bør af klarhedshensyn omarbejdes.	(1) Der skal foretages en række væsentlige ændringer af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Forordningen bør af klarhedshensyn omarbejdes***, og denne lovgivningsmetode bør anvendes i overensstemmelse med den interinstitutionelle aftale af 28. november 2001 om en mere systematisk omarbejdning af retsakter***[1].
	[1] ***EFT C 77 af 28.3.2002, s. 1.***

Begrundelse

Det er uhensigtsmæssigt, at Kommissionen har valgt at benytte omarbejdningsproceduren til revision af denne forordning, og det er ikke i overensstemmelse med målene i den interinstitutionelle aftale om omarbejdningsproceduren, hvori det hedder, at den skal anvendes på helt andre betingelser. Omarbejdningsproceduren er uegnet til en kompliceret revision, hvor ændringer af nogle elementer har konsekvenser for andre bestemmelser i teksten, og det betyder i praksis, at Parlamentet må gøre omfattende brug af den undtagelsesbestemmelse, der findes i den interinstitutionelle aftale.

Ændringsforslag 2

Forslag til forordning
Betragtning 3

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
(3) Åbenhed giver borgerne bedre	(3) Åbenhed giver borgerne bedre

mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.	mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. ***Eventuelle fremskridt i retning af at gøre forvaltningen åben over for offentligheden vil sandsynligvis også fremme bestræbelserne for at bekæmpe korruption.***

Begrundelse

Gennemsigtighed og borgernes ret til oplysninger anerkendes i vid udstrækning som den mest effektive metode til at bekæmpe og forebygge korruption.

Ændringsforslag 3

Forslag til forordning
Betragtning 5 a (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	Denne høring har vist, at der er bred opbakning i civilsamfundet til Europa-Parlamentets opfordring om at vedtage en egentlig lovgivning vedrørende informationsfrihed, som er gældende for EU's institutionelle rammer, i overensstemmelse med retten til god forvaltning som fastlagt i artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder.

Begrundelse

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens' right to good administration must include, as a matter of principle, right to

information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Ændringsforslag 4

Forslag til forordning
Betragtning 10

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
(10) Hvad angår udlevering af personoplysninger, bør der være en klar forbindelse mellem denne forordning og forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.	(10) Hvad angår udlevering af personoplysninger, bør der være en klar forbindelse mellem denne forordning og forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger. ***Efter vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 har Domstolens praksis samt afgørelser og holdninger fra Den Europæiske Ombudsmand og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse tydeliggjort forholdet mellem denne forordning og forordning (EF) nr. 45/2001, således at det er fastslået, at det er forordningen om aktindsigt, der finder anvendelse på begæringer om aktindsigt i dokumenter med personoplysninger, og at anvendelsen af undtagelser fra reglerne om aktindsigt og adgang til oplysninger med henblik på at beskytte personoplysninger skal baseres på behovet for at beskytte privatlivets fred og den enkeltes integritet.***

Begrundelse

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issue relating to the application of Regulation 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Ændringsforslag 5

Forslag til forordning
Betragtning 11

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
(11) Der bør fastlægges klare regler for udlevering af dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne, og af dokumenter fra tredjeparter, som indgår i retssager, eller som institutionerne har erhvervet i kraft af særlige undersøgelsesbeføjelser, som de har fået overdraget ved EF-lov.	(11) Der bør fastlægges klare regler for udlevering af dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne, og af dokumenter fra tredjeparter, som indgår i retssager, eller som institutionerne har erhvervet i kraft af særlige undersøgelsesbeføjelser, som de har fået overdraget ved EF-lov. ***Domstolen har fastslået, at forpligtelsen til at rådføre sig med medlemsstaterne hvad angår begæringer om aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra dem, ikke giver medlemsstaterne ret til at nedlægge veto mod aktindsigt eller til at påberåbe sig nationale love eller bestemmelser, og at den institution, der modtager aktindsigtsbegæringen, kun kan give afslag på aktindsigt under henvisning til undtagelserne i forordning (EF) nr. 1049/2001. Der er dog stadig behov for at klarlægge status for de dokumenter, som hidrører fra tredjeparter, for at sikre, at navnlig oplysninger vedrørende lovgivningsprocedurer ikke deles i højere grad med sådanne parter, herunder administrative myndigheder i tredjelande, end med EU-borgere, som lovgivningen skal finde anvendelse på.***

Begrundelse

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation.

Ændringsforslag 6

Forslag til forordning
Artikel 2 – stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
1. Enhver fysisk eller juridisk person har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.	1. Enhver fysisk eller juridisk person ***eller enhver sammenslutning af fysiske eller juridiske personer*** har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

Begrundelse

Henvisningen til sammenslutninger er rettet mod eksempelvis borgergrupper.

Ændringsforslag 7

Forslag til forordning
Artikel 3 – litra b

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
b) "tredjepart": enhver fysisk eller juridisk person eller enhed uden for den pågældende institution, ***herunder medlemsstaterne,*** andre institutioner og organer i eller uden for fællesskabsregi og tredjelande.	b) "tredjepart": enhver fysisk eller juridisk person eller enhed uden for den pågældende institution, andre institutioner og organer i eller uden for fællesskabsregi og tredjelande.

Begrundelse

Medlemsstaterne bør ikke betragtes som en tredjepart i deres forbindelser med institutionerne eller deres meddelelser om spørgsmål vedrørende Unionens aktivitetsområde.

Ændringsforslag 8

Forslag til forordning
Artikel 4 – stk. 1 – litra b a (ny)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	ba) privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger;

Begrundelse

Henvisningen til EU-lovgivningen om personoplysninger er medtaget. Også i denne forbindelse bør forretningsordenens artikel 80 a, stk. 3, tredje afsnit, finde anvendelse.

Ændringsforslag 9

Forslag til forordning
Artikel 5 – stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
1. Med hensyn til dokumenter fra tredjepart rådfører institutionen sig med tredjeparten for at vurdere, om en undtagelse i henhold til artikel 4 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.	1. Med hensyn til dokumenter fra tredjepart rådfører institutionen sig med tredjeparten for at vurdere, om en undtagelse i henhold til artikel 4 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres. ***Dokumenter, der stilles til rådighed for institutionerne for at påvirke udformningen af politikker, bør offentliggøres.***

Begrundelse

For at garantere gennemsigtighed i den politiske beslutningsproces bør dokumenter, der stilles til rådighed af tredjeparter og har til formål at påvirke de politiske beslutninger, offentliggøres.

Ændringsforslag 10

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 tilstrækkelig kontrol fra Europa-Parlamentets side med*** følsomme dokumenter i overensstemmelse med aftale herom mellem institutionerne***, som skal offentliggøres***.

Begrundelse

Institutionernes aftale om følsomme dokumenter bør offentliggøres.

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 grænseflade for deres dokumentregistre og sikrer navnlig et enkelt adgangspunkt med*** direkte ***adgang til dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer, der fører til vedtagelse af fællesskabsretsakter eller ikke-lovgivningsmæssige retsakter til almindelig anvendelse***.

Begrundelse

Artikel 12, stk. 4, ændres for at medtage henstilling 5 fra Cashman-beslutningen med henblik på at forbedre de nuværende standarder.

BILAG

DE JURIDISKE TJENESTERS
RÅDGIVENDE GRUPPE

Bruxelles, den 6.11.2008

UDTALELSE

TIL EUROPA-PARLAMENTET
RÅDET
KOMMISSIONEN

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter
KOM(2008)0229 af 30.4.2008 - 2008/0090 (COD)

I henhold til den interinstitutionelle aftale af 28. november 2001 om en mere systematisk omarbejdning af retsakter, særlig punkt 9, behandlede den rådgivende gruppe bestående af de juridiske tjenester i Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen på møder den 20. maj og 4. juni 2008 ovennævnte forslag fra Kommissionen.

Under behandlingen[1] af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om omarbejdning af forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter konstaterede den rådgivende gruppe følgende:

1) I artikel 7, stk. 1, bør henvisningen til "stk. 4 i denne artikel" tilpasses og således erstattes med ordlyden "stk. 3 i denne artikel".

2) I artikel 9, stk. 1, bør henvisningen til "artikel 4, stk. 1, litra a)" tilpasses og således erstattes med ordlyden "artikel 4, stk. 1".

3) I artikel 12, stk. 1, burde tilføjelsen af "EU-retsakter eller ikke-lovgivningsmæssige retsakter til almindelig anvendelse" have været fremhævet med den grå font, der almindeligvis bruges til at fremhæve væsentlige ændringer.

1 Den rådgivende gruppe havde den engelske, franske og tyske sprogudgave til rådighed og benyttede den engelske originaludgave af forslaget som grundlag for behandlingen.

4) I artikel 12, stk. 2, burde tilføjelsen af "i elektronisk form" have været fremhævet med den grå font, der almindeligvis bruges til at fremhæve væsentlige ændringer.

Efter behandlingen af forslaget var der i den rådgivende gruppe enighed om, at forslaget ikke indebærer andre indholdsmæssige ændringer end dem, der er angivet som sådanne i selve forslaget eller i denne udtalelse. Den rådgivende gruppe konstaterede desuden, at forslaget, hvad angår de uændrede bestemmelser i den tidligere retsakt sammen med de nævnte ændringer, udelukkende består i en kodifikation af de eksisterende retsakter uden indholdsmæssige ændringer.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F. DURAND
Juridisk rådgiver	Juridisk rådgiver	Fung. Generaldirektør

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	JURI 22.5.2008
Rådgivende ordfører Dato for valg	Monica Frassoni 25.6.2008
Behandling i udvalg	15.12.2008
Dato for vedtagelse	20.1.2009
Resultat af den endelige afstemning	+: 15 –: 2 0: 4
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon