EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

22.8.2007

ARBEJDSDOKUMENT

om den årlige rapport fra 2006 om aktindsigt i Den Europæiske Unions dokumenter (artikel 17 i forordning (EF) nr. 1049/2001 og artikel 97, stk. 7, i Europa-Parlamentets forretningsorden)

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Marco Cappato

Demokrati, gennemsigtighed, åbenhed og aktindsigt

I demokratiske lande har borgerne ret til at kende de love, som de skal respektere, og landene er forpligtet til at offentliggøre disse for at sikre, at de er tilgængelige for og kendt af enhver. Borgerne bruger deres stemmeret til at vælge deres repræsentanter, og denne ret kan kun udøves behørigt og effektivt, hvis de har mulighed for at følge med i deres repræsentanters arbejde. Desuden er beslutningsprocessen, ved hjælp af hvilken der fastsættes normer, som er bindende for borgerne, åben og offentlig, hvilket giver enkeltpersoner eller interesseorganisationer mulighed for at orientere lovgiverne og de offentlige myndigheder om deres synspunkter med hensyn til et bestemt forslag, inden det træder i kraft. Alle disse elementer er demokratiernes grundpiller, som sædvanligvis defineres ved begreberne *gennemsigtighed, åbenhed og aktindsigt*.

Den Europæiske Union har indarbejdet disse principper i sine retsregler. Principperne blev først indført i EU's retsregler med Maastricht-traktaten i 1991, som fik Rådet og Kommissionen til at vedtage en adfærdskodeks om offentlighedens aktindsigt i Fællesskabets dokumenter. I 1996 blev denne ret til aktindsigt indskrevet i artikel 255 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab som ændret ved Amsterdam-traktaten, og forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter[1] blev vedtaget for at sikre en reel gennemførelse af denne ret.

Efter forordningens ikrafttrædelse er antallet af begæringer om aktindsigt vedvarende steget i henhold til Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens årlige rapporter, som det påhviler institutionerne at udarbejde i henhold til artikel 17, stk. 1, i forordningen, hvilket er et tydeligt bevis på borgernes konkrete interesse i forordningen og dens bestemmelser. Samtidig har anvendelsen af forordningen ført til uoverensstemmelser vedrørende en række spørgsmål, som har fået enkeltpersoner, organisationer og medlemsstater til at lægge sag an ved Retten i Første Instans og ved Domstolen, og har foranlediget Den Europæiske Ombudsmand til at udarbejde særlige rapporter og udtalelser om modtagne klager, mens Europa-Parlamentet i sine betænkninger har henledt opmærksomheden på en række problemer, der skal løses, og fremsat forslag til løsning heraf, bl.a. ved at udarbejde forslag til ændring af forordningen[2].

Selv om Kommissionen i januar 2004 vurderede, at det ikke på daværende tidspunkt var nødvendigt at ændre forordningen, offentliggjorde den den 18. april 2007 en grønbog om aktindsigt, som indeholdt en række spørgsmål om en række emner, der ifølge Kommissionen er særlig relevante, og som kunne nyvurderes. Efterfølgende blev der afholdt en offentlig høring (der sluttede den 31. juli), hvorefter der i september vil blive offentliggjort en rapport om resultatet af høringen. I oktober 2007 vil Kommissionen fremsætte sine forslag om ændring af forordningen som indledning til proceduren med fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet og Rådet.

Revisionen af forordningen - Europa-Parlamentets krav og Kommissionens spørgsmål

Ordføreren gør først og fremmest opmærksom på, at Kommissionens grønbog ikke omhandler

---

[1] *Forordningens tekst, "Grønbogen om aktindsigt i dokumenter, som opbevares af institutionerne i Det Europæiske Fællesskab - en redegørelse, KOM(2007)0185", samt offentlige indlæg er tilgængelige på: http://ec.europa.eu/transparency/revision/index_en.htm*

[2] *Jf. Europa-Parlamentets seneste betænkning om adgang til institutioners tekster af by Michael Cashman, som er tilgængelig på: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0122+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN*

hovedparten af de spørgsmål, som Europa-Parlamentet gentagne gange har peget på i sine betænkninger, og især i sin seneste betænkning med detaljerede henstillinger (Cashman-betænkningen). De respektive spørgsmål og synspunkter opsummeres i den efterfølgende oversigt:

Spørgsmål i fokus i Cashman-betænkningen	Kommissionens svar og spørgsmål i fokus i grønbogen
Præcisering af, at artikel 255 i EF-traktaten og forordningen skal anvendes, når EU-institutionerne gennemfører lovgivningen eller udøver gennemførelsesbeføjelser (henstilling 1)	-
- Definitionen af begrebet "lovgivningsdokumenter" bør ændres i forordningen for at sikre adgang til disse, herunder forberedende dokumenter, dokumenter under behandling, ændringsforslag, identiteten på ophavsmændene, udtalelser fra Juridisk Tjeneste etc.; dette gælder ligeledes komitologilovgivningsdokumenter - Definition af "ikke lovgivningsmæssige dokumenter", såvel dokumenter af administrativ karakter som i forbindelse med gennemførelsen af retsakter - fastsættelse af regler for udarbejdelse, offentliggørelse, konsolidering og gennemførelse af retsakter, samt multilinguisme (henstilling 2)	- se spørgsmål 8 i grønbogen om tidsaspekter
Fastsættelse af regler i forordningen, der sikrer, at behovet for fortrolighed ikke forhindrer offentlig og parlamentarisk kontrol, og at dokumenter ikke rutinemæssigt klassificeres som fortrolige (henstilling 3)	-
Ændring af forordningen med henblik på at sikre, at medlemsstaternes bidrag/ændringsforslag samt identitet er tilgængelige i lovgivnings- eller regelfastsættelsesprocedurer; samt med henblik på at sikre adgang til alle dokumenter, der forelægges for Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af lovgivningen (henstilling 4)	-
Etablering af en interinstitutionel fælles grænseflade for aktindsigt, redegørelse for procedurer og fastsættelse af regler for arkivering (henstilling 5)	Er omfanget og tilgængeligheden af de oplysninger, der fås gennem institutionernes registre og websteder tilfredsstillende? (Spørgsmål 1)
	Bør der lægges større vægt på at øge den aktive udbredelse af oplysninger og fokusere på specifikke områder? (Spørgsmål 2)
	Vil det blive mere klart for borgerne, hvis der er et enkelt sæt regler for aktindsigt, herunder også i miljøoplysninger? (Spørgsmål 3)
	Aktindsigt og beskyttelse af personoplysninger: eventuel revision? (Spørgsmål 4)
	Aktindsigt og forretningsmæssige og økonomiske interesser: eventuel revision? (Spørgsmål 5)
	God forvaltningsskik og behandling af vidtgående eller uretmæssige anmodninger: eventuel revision? (Spørgsmål 6)
	Bør begrebet "dokument" også dække alle oplysninger fra databaser? (Spørgsmål 7)

	Bør forordningen præcisere, inden og efter hvilke begivenheder undtagelser skal gælde eller ikke skal gælde? (Spørgsmål 8)

Som der fremgår, tager Europa-Parlamentet og Kommissionen udgangspunkt i helt forskellige perspektiver. Mens Europa-Parlamentet efterlyser vigtige ændringer af forordningen, fokuserer Kommissionen tilsyneladende på sekundære og tekniske spørgsmål. Ordføreren håber, at Kommissionens spørgsmål ikke er udtryk for de *eneste* ændringer, som Kommissionen agter at fremsætte forslag om, og henstiller til Kommissionen i behørig grad at tage højde for Europa-Parlamentets synspunkter og foretage de ønskede ændringer.

Offentlighed i forbindelse med EF-lovgivningsarbejde

Europa-Parlamentet er klart af den opfattelse, at demokrati indebærer, at alle dokumenter vedrørende lovgivningsarbejdet skal offentliggøres og være offentligt tilgængelige. Dette holder i realiteten stik for Europa-Parlamentet – selv om der burde sikres større gennemsigtighed i forbindelse med førstebehandlingen af aftaler som led i den fælles beslutningstagning, et spørgsmål som ordføreren agter at analysere på et senere tidspunkt, mens Rådet vedvarende forsvarer det synspunkt, at det er berettiget til at hemmeligholde nogle dokumenter eller dele heraf og især medlemsstaternes delegationers identitet i Rådet og i Rådets arbejdsgrupper, samt deres forslag, afstemninger og erklæringer. Selv om Rådet nu har gjort en del af sine drøftelser og afstemninger offentligt tilgængelige, hvilket er ekstremt positivt, er der stadig kun tale om en marginal del af lovgivningsproceduren. Ifølge ordføreren bør Rådet holde offentlige møder og gøre alle dokumenter og alle dele heraf offentligt tilgængelige, også i arbejdsgrupperne, under lovgivningsprocedurens forløb.

Institutionernes juridiske tjenesters udtalelser bør, når de udarbejdes som led i lovgivningsproceduren, ikke være undtaget fra det demokratiske princip om offentlighed. Drøftelsen om det korrekte retsgrundlag for en retsakt, der er under udarbejdelse, skal ses som et led i den demokratiske debat om lovgivning. Sådanne drøftelser i Europa-Parlamentets udvalg er offentlige, forudsat at dette ikke frembyder nogen risiko for EU's retsregler, og det forekommer logisk at foretage en ændring af forordningen for at få afklaret dette spørgsmål[3].

Især på et tidspunkt, hvor befolkningerne er skeptiske over for EU og deres repræsentanter i EU's organer, er det nødvendigt ikke blot at sikre aktindsigt, men ligeledes aktivt at fremme offentligheden i lovgivningsarbejdet. Direkte transmission på internettet af alle Europa-Parlamentets plenarmøder og dele af Rådets møder er en positiv fremgangsmåde med henblik på at opfylde dette mål og give borgerne mulighed for at følge lovgivningsarbejdet. Yderligere tiltag i denne retning, herunder at skabe mulighed for blot at få adgang til de pågældende dokumenter, kunne være enten at ændre forordningen og/eller gennemføre en praktisk reform.

Aktindsigt i forbindelse med ikke-lovgivningsmæssigt arbejde

Aktindsigt skal ligeledes sikres i forbindelse med et ikke-lovgivningsmæssigt arbejde. Det bør gøres klart, at alle dokumenter af administrativ art eller vedrørende gennemførelsen af EU- og

[3] *Især hvis dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet ikke resulterer i noget fremskridt i forbindelse med dette spørgsmål.*

EF-politik i medlemsstaterne bør gøres offentligt tilgængelige med henblik på at give offentligheden mulighed for at sikre sig, at medlemsstaterne gennemføre Europa-Parlamentets love og politikker på korrekt vis.

Fortolkningen af artikel 4, stk. 5, i forordningen, som giver en medlemsstat mulighed for at anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke, skaber store problemer. Kommissionen anvender dette stk. på en sådan måde, at medlemsstaterne i praksis får ret til at nedlægge veto mod aktindsigt i modsætning til andre fortolkninger, ifølge hvilke den institution, som er i besiddelse af dokumentet, ifølge forordningen selv kan træffe afgørelse herom under hensyntagen til medlemsstatens anmodning. Det samme gælder art. 4, stk. 4, i forordningen vedrørende dokumenter fra tredjemand og denne parts ret til at nedlægge veto mod aktindsigt i sådanne dokumenter. Betydningen af dette spørgsmål fremgår klart af indlæg til Kommissionen i forbindelse med høringsproceduren, især indlæg fra ombudsmanden.

Foreløbige kommentarer til en række spørgsmål i Kommissionens grønbog

Ordføreren ønsker ligeledes at fremsætte en række kommentarer til nogle af spørgsmålene i grønbogen (som under alle omstændigheder skal opfattes som foreløbige, især da Kommissionen ikke har fremsat konkrete ændringsforslag):

- ***Kvantiteten, kvaliteten og tilgængeligheden af de oplysninger, der fås gennem institutionernes registre og netsteder, kræver en væsentlig forbedring*** (jf. spørgsmål 1, ovenstående oversigt): mange dokumenter er ikke registreret (se f.eks. klage fra Statewatch til Ombudsmanden mod Kommissionen[4]); oplysningerne er ikke fuldt ud til rådighed eller tilgængelige; oplysninger og dokumenter er vanskelige at finde (søgeredskaberne er utilstrækkelige); der eksisterer på samme tid forskellige registre og databaser (afhængig af institution, lovgivningsstadie, generaldirektorat, etc.); der gives ikke oplysninger om procedurerne (f.eks. er det næsten umuligt at følge beslutningsprocessen i Rådets arbejdsgrupper, og det at have et dokument i besiddelse medvirker ikke til at forstå de næste trin i proceduren); oplysningerne ajourføres ikke; gamle dokumenter uploades ikke og er ikke tilgængelige; oversættelser på alle sprog er ikke tilgængelige. Det forekommer overordentlig vigtigt at sikre, at alle dokumenter uploades i registrene, og at man undersøger, hvorledes der teknisk kan etableres en fælles portal for adgang til dokumenter, og hvordan søgeredskaberne kan forbedres, således at retten til aktindsigt ikke hindres af "tekniske" problemer.

- ***Aktiv udbredelse af oplysninger kan øges, men dette er et spørgsmål om kommunikationsstrategi og ikke om aktindsigt, offentlighed, gennemsigtighed og åbenhed*** (jf. spørgsmål 2). Som anført ovenfor bør der lægges større vægt på offentlighed i lovgivningen via fuldstændig aktindsigt, direkte transmission på internettet og etablering af en database med tilgængelige audio/video-filer.

- ***En ændring af forordningens tekst vedrørende behandlingen af anmodninger om aktindsigt forekommer ikke hensigtsmæssig*** (jf. spørgsmål 6), da artikel 6 allerede giver institutionerne mulighed for at drøfte eventuelle problemer med ansøgeren for at nå til enighed om behandlingen af ansøgningen; desuden vil en forbedring af forvaltningen af registre og databaser hjælpe institutionerne med at forvalte et stort antal dokumenter på en mere hensigtsmæssig måde.

Ordføreren foreslår kolleger at indsamle flere oplysninger fra Kommissionen, Ombudsmanden, den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse (EDPS), ikke-statslige organisationer, interessenter og eksperter vedrørende de øvrige spørgsmål i forbindelse med offentlige udvalgshøringer for at sikre, at Europa-Parlamentet træffer de bedste valg. Han agter endvidere at følge høringsproceduren, og især Kommissionens rapport og forslagene til ændring af forordningen, og i givet fald at informere kolleger via yderligere arbejdsdokumenter.

[4] *Se http://www.statewatch.org/foi/foi.htm*