EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

16.1.2008

ARBEJDSDOKUMENT NR. 2

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)

Del B

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Marco Cappato

III SAMMENLIGNENDE ANALYSE AF EUROPA-PARLAMENTETS, RÅDETS OG KOMMISSIONENS ÅRLIGE RAPPORTER FRA 2006 OM AKTINDSIGT I DOKUMENTER I HENHOLD TIL FORORDNING (EF) 1049/2001

I henhold til artikel 17 skal hver institution hvert år offentliggøre en rapport om anvendelsen af forordningen. Kommissionen er desuden forpligtet til at offentliggøre en rapport om gennemførelsen af denne forordnings principper og fremsætte henstillinger, hvilket den gjorde i begyndelsen af 2004. Selv om de ikke er så grundige, som de kunne være, giver oplysningerne i disse rapporter et godt grundlag for at evaluere, hvordan institutionerne har anvendt forordningen[1].

Aktindsigt i offentlige dokumenter via registrene

I slutningen af 2006 indeholdt Europa-Parlamentets register 165139 referencer (1021599 dokumenter), hvoraf 90 % var direkte tilgængelige (kunne downloades) på internettet. Antallet af søgninger på hjemmesiden er steget til 1500 om dagen[2] (mod 1000 i 2005).

Rådets register giver adgang til hele tekstdokumenter, som i henhold til Rådets forretningsorden (artikel 11, bilag II) "skal gøres tilgængelige for offentligheden, så snart de er rundsendt". I slutningen af 2006 indeholdt Rådets register 849117 dokumenter, hvoraf 68,7 % var tilgængelige for offentligheden, dvs. enten i form af formater, der kunne downloades, eller begæres (20816 dokumenter). Dette svarede til en stigning på 22,8 % i antallet af dokumenter, som der henvises til i registret, og en stigning på 38,3 % i antallet af dokumenter, der er direkte tilgængelige via registret. Registret indeholdt endvidere 14763 dokumenter med koden P/A (dvs. delvis tilgængelige), herunder 2133, som var tilgængelige online. Det samlede antal besøg steg med 61,8 %, hvilket svarer til mere end 4780 besøg pr. dag[3].

I slutningen af 2006 indeholdt Kommissionens register 73708 dokumenter, og det er værd at bemærke, at "følsomme" dokumenter[4] ikke var indført i registret. Tallene for besøg på webstedet "åbenhed og aktindsigt" på Europa-serveren viser et månedligt gennemsnit på 5937 besøg.

Forordningen definerer ikke, hvilke dokumenter der skal indføres i registret, og den forpligter ikke institutionerne til at indføre et register, som omfatter alle deres dokumenter. Registrene indeholder dog dokumenter, som ikke er tilgængelige, hvormed mange dokumenter, der kan anmodes om, ikke er indført. Dette er problematisk, da det på denne måde er vanskeligt at finde ud af, hvilke dokumenter der i realiteten findes, så de dermed kan begæres. Det er endvidere værd at bemærke, at mere end en tredjedel af Rådets dokumenter ikke er tilgængelige via registret.

---

1 Bør EU have en lov om informationsfrihed?, rapport om anvendelsen af forordning 1049/2001 om aktindsigt i dokumenter, ECAS september 2006, s. 6.

2 Europa-Parlamentets udkast til årlig rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter (i henhold til forretningsordenens artikel 97, stk. 7,), s. 5.

3 Rådets årlige rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter, s. 9.

4 "Følsomme dokumenter" defineres i artikel 9 i forordning 1049/2001. De kan kun indføres i registret med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører, se artikel 9, stk. 3.

Hvad angår Kommissionen, er det vigtigt at understrege, at den årlige rapport fra 2005 om aktindsigt i dokumenter først blev gjort tilgængelig i september 2005, mens rapporten fra 2006 er blevet offentliggjort i slutningen af 2007[5]. Generelt og ved at kigge på tidligere af Kommissionens årlige rapporter kan det bemærkes, at Kommissionens register er det mindst omfattende, hvilket dels skyldes dens mange dokumenter samt decentraliserede organisation. Hovedparten af Kommissionens forberedende arbejde er dermed ikke inddraget. Kommissionen skal nu sikre et enkelt register, som er udførligt og opdateret, ved at tildele det de nødvendige økonomiske og menneskelige ressourcer samt it-midler. Den tendens, der har ført til de mange registre, som findes på nuværende tidspunkt, kan endvidere ikke støttes, eftersom den kun skaber endnu en hindring for borgernes aktindsigt i dokumenter. Kommissionen bør være opmærksom på, at et ordentligt register, som sikrer gennemsigtighed og åbenhed, samtidig mindsker Kommissionens administrative arbejde[6].

Analyse af begæringerne om aktindsigt

Det samlede antal begæringer til Europa-Parlamentet er steget fra 1814 i 2005 til 1917 i 2006, hvilket svarer til en stigning på 5,5 %. Begæringen om aktindsigt i ikke-offentlige dokumenter ligger fortsat på 15 %: De vedrører skrivelser, komitologidokumenter og dokumenter fra Præsidiet. I 2006 blev der modtaget fem genfremsatte begæringer, og en klage blev indgivet til Den Europæiske Ombudsmand[7].

I 2006 modtog Rådet derimod 2224 begæringer fra offentligheden om aktindsigt i 11353 dokumenter, hvoraf 9606 blev videregivet helt eller delvist[8]. Det mest efterspurgte interesseområde er retlige og indre anliggender (24,5 %), mens eksterne forbindelser (FUSP), miljø, landbrug og fiskeri, konkurrenceevne og det indre marked samlet tegner sig for 60 % af begæringerne[9].

Hvad angår Kommissionen, er antallet af begæringer steget fra 3396 i 2005 til 3841 i 2006, dvs. en stigning på 13,10 %. Hvad angår interesseområdet, er det vigtigt at bemærke, at antallet af begæringer vedrørende retlige spørgsmål næsten er fordoblet, og sammen med konkurrenceevne, miljø, det indre marked, transport og energi tegner dette område sig for knap 40 % af begæringerne[10].

Antallet af begæringer er steget år for år, hvilket er tegn på en øget interesse for aktindsigt i EU-dokumenter. Det fremgår ligeledes tydeligt af de årlige rapporter, at modtagergruppen i forbindelse med aktindsigt i dokumentsystemet hovedsagelig tilhører bestemte grupper: forskere, lobbyer, advokater osv[11]. Den geografiske oversigt over begæringerne viser, at

---

1 Rapport fra Kommissionen om anvendelsen i 2006 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, KOM (2007) 0841.
2 Rapport om anvendelsen af forordning 1049/2001 om aktindsigt i dokumenter, ECAS september 2006, s. 8.
3 Europa-Parlamentets årlige rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter (i henhold til forretningsordenens artikel 97, stk. 7), s. 6.
4 Rådets årlige rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter, s. 12.
5 Rådets årlige rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter, tabel 12, s. 34.
6 Kommissionens årlige rapport fra 2006, p.3 og tabel, s. 14.
7 Se Europa-Parlamentets udkast til årlig rapport fra 2006 p.6 og Rådets årlige rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter, p.12, Kommissionens årlige rapport fra 2006, p.3 og tabel 8, s. 12.
8 Kommissionens årlige rapport fra 2006, p.3 og tabel p. 13, Europa-Parlamentets udkast til årlig rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter, s. 33.

størstedelen stammede fra personer eller organisationer, der er hjemmehørende i Belgien (ca. 17-20 % af begæringerne til alle tre EU-institutioner), og hovedparten af begæringerne kom fra medlemslande med mange indbyggere, dvs. Tyskland, Frankrig, Italien, Det Forende Kongerige, Nederlandene og Spanien, som tegnede sig for over halvdelen af begæringerne[12]. EU's opbygning er kompleks, og dokumenterne er derfor ofte yderst specialiserede. Mange begæringer fremsættes derfor af eksperter og kommer kun indirekte offentligheden til gode, når eksempelvis civilsamfundsorganisationer forsøger at påvirke beslutningsprocessen. Retten til aktindsigt i dokumenter er en ret for alle EU-borgere og for at gøre offentligheden mere opmærksom på denne rettighed, bør der indledes en oplysningskampagne[13].

Procenter af positive svar i forbindelse med begæringerne

I 2006 vedrørte 283 af begæringerne dokumenter fra Europa-Parlamentet, som ikke tidligere var blevet offentliggjort. Procentdelen af positive svar var på 87 % sammenlignet med 80 % det foregående år[14].

I Rådet blev der anmodet om 11353 dokumenter i 2006 med en adgangsprocent på 76,8 % eller 87,7 %, hvis dokumenter med delvis aktindsigt medtages[15]. Mens antallet af begæringer er steget, er publikationsraterne for både Europa-Parlamentet og Rådet mere eller mindre forblevet uændret.

Hvad angår Kommissionen, er det værd at bemærke, at publikationsraten er faldet, siden forordningen trådte i kraft. I forbindelse med de tidligere regler og adfærdskodekser, som fandt anvendelse, før forordningen blev indført, lå publikationsraten på 80-90 %. Kommissionens publikationsrate ligger nu omkring 70 % eller to tredjedele. Navnlig for 2006 blev 73,83 % af dokumenterne offentliggjort fuldstændig, hvilket svarer til en stigning i forhold til 2005, hvor procentdelen lå på 64,43 %, mens den delvise aktindsigt i dokumenter faldt fra 3,65 % i 2005 til 2,94 % i 2006[16].

Afvisningsgrunde

Generelt er afslag på aktindsigt i de fleste tilfælde begrundet i hensynet til beskyttelse af beslutningsprocessen, som tegner sig for 43,2 % i Rådet og 39 % i Europa-Parlamentet (eftersom der bliver anmodet om flere og flere dokumenter vedrørende komitologiafgørelser, før de bliver offentliggjort) og 33,36 % i Kommissionen. En anden hyppig grund til afslag på aktindsigt i Europa-Parlamentet er begrundet i hensynet til beskyttelse af den enkeltes privatliv og integritet (24 %) og beskyttelse af retssager og juridiske udtalelser (24 %)[17]. I Rådet kommer hensynet til beskyttelse af offentlighedens interesser, hvad angår offentlig sikkerhed, i anden række (4,5 %) i forhold til internationale forbindelser (12,3 %) og forsvar og militære anliggender (4,5 %)[18]. Kommissionens årlige rapport fra 2006 fastslår, at de to hyppigste grunde til at afvise en indledende ansøgning er: a) beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revisioner (30,72 % af afvisningerne mod 41,80 % i 2005;) b)

1 Rapport om anvendelsen af forordning 1049/2001 om aktindsigt i dokumenter, ECAS september 2006, p.6
2 Europa-Parlamentets udkast til årlig rapport fra 2006, s. 7.
3 Rådets årlige rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter, s. 14.
4 Kommissionens årlige rapport fra 2006, p.4 og tabel 3, s. 10.
5 Europa-Parlamentets udkast til årlig rapport fra 2006, s. 8.
6 Rådets årlige rapport fra 2006 om aktindsigt i dokumenter, s. 15.

beskyttelse af Kommissionens beslutningsproces (19,06 % i tilfælde vedrørende udtalelser til internt brug og 14,30 % i tilfælde, hvor beslutningen endnu ikke var truffet, som dermed samlet tegner sig for 33,36 % af afvisningerne[19]). Det er ligeledes vigtigt at understrege, at indtil for nylig har Kommissionens vigtigste grunde til at afvise dokumenter ikke været undtagelser i forbindelse med inspektioner, undersøgelser og revisioner, som tegnede sig for omkring to tredjedele af afvisningerne. Dette skyldes det store antal overtrædelsesprocedurer og konkurrencesager[20].

Institutionernes forskellige brug af undtagelser fører ikke til nogen konklusioner, men afspejler nærmere deres forskellige roller. Det er vigtigt, at institutionerne ikke anvender undtagelser til systematisk at afvise dokumenter, hvilket ville være i modstrid med forordningens hovedformål, nemlig ikke kun "den størst mulige aktindsigt i dokumenter", men også at danne grundlag for en egentlig aktindsigt.

IV OVERSIGT OVER FORSLAG TIL, HVORDAN DEN NUVÆRENDE EU-LOVGIVNING KAN FORBEDRES FOR AT GØRE EU MERE GENNEMSIGTIG FOR OFFENTLIGHEDEN

Allerede i 2004 identificerede Michael Cashman[21] i sin rapport visse mangler i EU's åbenhed. Han anerkender, at der er sket fremskridt, hvad angår antallet af tilgængelige dokumenter, men mener, at forordningen bør ændres på følgende punkter:
- Begrebet "lovgivningsdokumenter" bør redefineres, således at det kun anvendes om sekundær ret med tydeligt retsgrundlag i traktaterne;
- Aktindsigt bør gives i forbindelse med forberedende dokumenter, drøftelser og lignende dokumenter fra Parlamentet og Rådet, forfattere af initiativer og formelle ændringer, supplerende dokumenter i forbindelse med møder i arbejdsorganerne samt bidrag fra institutionernes sekretariater;
- Institutionelle procedurer, der vedrører "ikke-lovgivningsmæssige dokumenter" bør offentliggøres;
Der bør gives adgang til regulerende dokumenter, ligesom det er tilfældet med lovgivningsdokumenter;
- Medlemslandenes ret til at begrænse aktindsigten i deres bidrag/ændringer i forbindelse med lovgivningsmæssige/regulerende procedurer bør begrænses;
- Det bør sikres, at dokumenter ikke rutinemæssigt klassificeres som fortrolige ved at definere mere klart, på hvilket grundlag det kan besluttes at klassificere dokumenter som fortrolige eller at begrænse deres distribution;
- Registrene bør reorganiseres, så borgerne oplever samme funktionalitet ved alle tre registre.

Konklusioner i rapporten om European Citizen Action Service (ECAS), september 2006

- Der er behov for at forbedre registrene og klassifikationssystemerne, så de bliver mere anvendelige for almindelige borgere;
- Der bør tildeles flere ressourcer til at informere borgerne om deres ret til aktindsigt i EU-

1 Kommissionens årlige rapport fra 2006, p.4 og tabel 6, s. 11-12.
2 Rapport om anvendelsen af forordning 1049/2001 om aktindsigt i dokumenter, ECAS september 2006, s. 7.
3 Initiativbetænkning af Cashman om henstillinger til Kommissionen om aktindsigt i institutionens tekster (2004/2125 INI).

dokumenter;
- Dokumenter, som er udarbejdet af særlige organer eller ekspertgrupper, bør inddrages;
- Der bør skabes skillelinjer mellem lovgivningsmæssige, ikke-lovgivningsmæssige og regulerende dokumenter samt mere klarhed, hvad angår grundlaget for at klassificere dokumenter som "fortrolige", "begrænsede" og "følsomme";
- Hver GD-Kommission bør have et register. De tre institutioners registre kunne indeholde referencer til tilhørende dokumenter i institutionerne i henhold til beslutningsprocessens forskellige stadier, så det bliver lettere for borgerne at følge processen;
- Det interinstitutionelle samarbejde bør ligeledes øges, hvad angår statistisk information og indberetning;
- Der er behov for præcisering af reglerne vedrørende dokumenter, der er udarbejdet af medlemslandene og tredjeparter;
- Den "tungtvejende offentlige interesse" samt de tilfælde, hvor ansøgere kan anvende den med succes, bør præciseres;
- Den administrative byrde er ikke en undtagelse i forordningen og bør heller ikke være det, og derfor kan den ikke anvendes til at afvise aktindsigt. I sådanne tilfælde bør institutionerne i højere grad anvende artikel 6 og forsøge at finde en "rimelig løsning" med den, der har fremsat begæringen, frem for ikke at give aktindsigt i tilgængelige dokumenter.

Den Europæiske Ombudsmands svar på Kommissionens grønbog[22]

- Det bør præciseres i forordning 1049/2001, at der er behov for passende ressourcer til at "gennemføre princippet om åbenhed" og sikre "effektivitet, sammenhæng og gennemsigtighed" i forbindelse med Unionens institutioner og organer.

- Der er behov for at gøre samspillet mellem Unionens forskellige niveauer mere gennemsigtigt for borgerne (navnlig mellem det nationale og europæiske plan, hvad angår medlemslandenes "vetoret" i forbindelse med aktindsigt)

- Det bør præciseres, at medlemslandene skal begrunde et oplysningsforbud, og at institutionerne skal meddele dette til den, der fremsætter begæringen.

- Der bør dannes en uafhængig arbejdsgruppe af rådgivende karakter om aktindsigt i EU-relaterede dokumenter og informationer i medlemslandene, som skal bestå af repræsentanter fra informationskommissionerne eller lignende organer i medlemslandene samt Den Europæiske Ombudsmand som en analog partner på EU-plan.

- Der er behov for at udvide den angivne tidsplan for begæringer til 30 arbejdsdage (forordningens artikel 8).

- Der er behov for at præcisere begrebet "lovgivningsdokumenter", som i fremtidige traktater bør defineres mere præcist, under hensyn til, at borgerne også har en legitim interesse i at kunne overvåge udøvelsen af de administrative og regulerende beføjelser, som de offentlige myndigheder har fået overdraget.

---

1 Den Europæiske Ombudsmands, P. Nikiforos Diamandouros, svar på Kommissionens grønbog "Aktindsigt i dokumenter, som opbevares af institutionerne i Det Europæiske Fællesskab: En redegørelse" http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

- Forordningen bør præcisere principper i forbindelse med, hvilke dokumenter der bør registreres, og kræve, at hver institution vedtager og offentliggør mere specifikke interne regler for at gennemføre principperne.

- Der er behov for at fremme en mere aktiv distribution af dokumenter, og for at gøre dette vil det være hensigtsmæssigt for hver enkelt institution og organ at vedtage og offentliggøre en distributionsoversigt, som fastsætter politikken, hvad angår elektronisk og konventionel publikation af materiale, herunder hvilket sprog publikationen udgives på (så registrenes forretningsregler er mere velkendte og definerede).

- Århus-konventionen bør nævnes i forordning 1049/2001 (om adgang til oplysninger på miljøområdet), dog uden at den inddrages.

- Samspillet med beskyttelse af personoplysninger bør præciseres i en ny betragtning i forordningen på følgende måde: "privatlivets fred og forretningshemmeligheder er legitime interesser, som begrænser aktindsigten. Den enkelte person, hvis private eller forretningsmæssige interesser bliver berørt, bør imidlertid ikke nægtes aktindsigt på denne baggrund.

- Der er behov for at finde en balance, når en tredjeparts forretningsmæssige og økonomiske interesser bliver berørt.

- Der er behov for gennemsigtighed i forbindelse med udformningen og oprettelsen af databaser. Der gøres imidlertid opmærksom på følgende: en begrænsning i adgangen til information, som kan udvides ved at anvende eksisterende søgeværktøjer, kan underminere aktindsigtens anvendelighed.

- Muligheden for en midlertidig anvendelse af undtagelserne bør udelukkes.