EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

2007/2154(INI)

6.10.2008

UDKAST TIL BETÆNKNING

om årlig rapport om aktindsigt i Parlamentets dokumenter
(2007/2154(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Marco Cappato

PR_INI

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om årlig rapport om aktindsigt i Parlamentets dokumenter (2007/2154(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til EF-traktaten, navnlig artikel 254 om forpligtelsen til at offentliggøre retsakter og artikel 255, stk. 2, om ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen for unionsborgere og andre bosiddende i EU,

– der henviser til EF-traktaten, navnlig artikel 207, stk. 3, om Rådets forpligtelse til i sin forretningsorden at fastsætte bestemmelser om, på hvilke betingelser offentligheden skal have aktindsigt i Rådets dokumenter,

– der henviser til EU-traktaten, især artikel 1 (princippet om åbenhed som et af Den Europæiske Unions generelle principper), artikel 6 (demokrati), artikel 28, stk. 1, og artikel 41, stk. 1, (anvendelse af retten til aktindsigt på dokumenter vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager),

– der henviser til artikel 10 og 16 i Traktaten om Den Europæiske Union som ændret ved Lissabontraktaten og til artikel 15 og 298 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

– der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og især til artikel 41 (ret til god forvaltning) og artikel 42 (ret til aktindsigt),

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter[1],

– der henviser til De Europæiske Fællesskabers Domstols og Retten i Første Instans retspraksis om aktindsigt, og især til de seneste afgørelser truffet af Retten i Første Instans i sag T-194/04, *Bavarian Lager Co. Ltd mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,* og af De Europæiske Fællesskabers Domstol i de forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, *Kongeriget Sverige og Maurizio Turco mod Rådet for Den Europæiske Union*, og i sag C-52/05 P (Domstolens afgørelse i Turco-sagen),

– der henviser til Den Europæiske Ombudsmands og den europæiske tilsynsførende for databeskyttelses aktiviteter og dokumenter om aktindsigt,

– der henviser til den interinstitutionelle aftale af 20. november mellem Europa-Parlamentet og Rådet om Europa-Parlamentets adgang til Rådets følsomme oplysninger på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område[2];

– der henviser til Kommissionens forslag af 30. april 2008 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens

[1] EFT L 145 af 31.5.2001, s.43.
[2] EFT C 298 E af 30.11.2002, s. 1.

dokumenter (KOM(2008)0229),

– der henviser til udkast til Europarådets konvention om aktindsigt i offentlige dokumenter,

– der henviser til Europa-Parlamentets mundtlige forespørgsler til Rådet og Kommissionen om gennemførelsen af De Europæiske Fællesskabers Domstols afgørelse i Turco-sagen,

– der henviser til årsrapporterne for 2006 fra Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet om aktindsigt samt til artikel 17 i forordning (EF) nr. 1049/2001,

– der henviser til forretningsordenens artikel 45 og artikel 97, stk. 7,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A6–0000/2008),

A. der henviser til, at demokratier, der er baseret på retsstatsprincippet, er bundet af princippet om offentliggørelse af retsakter, der påvirker borger, hvilket indebærer en pligt til åbenhed og gennemsigtighed i institutionerne, og navnlig deres beslutningsproces, idet demokratiske lovgivningsorganer afholder deres møder, drøftelse og afstemninger offentlig tilgængelige, og endvidere er udkast til lovgivning og tilknyttede tekster ligeledes tilgængelige;

B. der henviser til, at for at sikre et politisk systems ansvar og legitimitet har borgerne ret til at vide

  – hvorledes deres repræsentanter handler, efter de er blevet valgt eller udpeget til offentlige organer eller som repræsentanter for medlemsstaten på europæisk eller internationalt plan (princippet om ansvarlighed)

  – hvorledes beslutningsprocessen fungerer (herunder dokumenter, ændringsforslag, tidsplan, involverede aktører, afstemningsresultater, mm.)

  – hvorledes offentlige midler tildeles, anvendes og med hvilke resultater (princippet om at anvendte midler skal kunne spores),

C. der henviser til at det internationale samfund og Den Europæiske Union på grundlag af medlemsstaternes erfaringer gradvist har anerkendt en reel "ret til aktindsigt" og "ret til oplysning", der hviler på principperne om demokrati, offentlighed, gennemsigtighed og åbenhed,

D. der henviser til, at kvantitative oplysninger i årsrapporterne om anvendelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 af institutionerne tyder på, at der er bevilget aktindsigt i et større antal sager (generelt fald i antallet og andelen af afslag), mens begrundelserne for afslag varierer fra institution til institution (den vigtigste begrundelse er beskyttelse af beslutningsprocessen), og hvad angår følsomme dokumenter havde Kommissionen og Europa-Parlamentet ikke indført sådanne dokumenter i deres registre, mens Rådet havde indført 79 følsomme dokumenter ud af 409 i dets register; der henviser til, at af en kvalitativ analyse tydeligt fremgår, at en række af bestemmelserne i denne

forordning gav anledning til forskellige fortolkninger vedrørende den korrekte anvendelse, hvilket medførte, at borgere henvendte sig til Ombudsmanden og De Europæiske Fællesskabers Domstol,

E. der henviser til, at Rådet ikke systematisk indfører henvisningerne til lovgivningsproceduren i dets dokumenter, hvilket gør det vanskeligt at forbinde et dokument med en procedure, og at Rådet ligeledes nedgraderer dokumenter til "plenarmødedokumenter", der ikke registreres, eller behandler dem som "diplomatiske" dokumenter, hvorved borgerne fratages retten til aktindsigt,

F. der henviser til, at internettet er blevet den vigtigste måde for borgerne at få adgang til EU-dokumenter, og at antallet af dokumenter, som institutionerne gør tilgængelige online er steget, hvilket skaber et behov for yderligere at forbedre brugervenligheden af EU-institutionernes og -dokumenternes websider og deres sammenkobling, og at der oprettes en fælles EU-portal, der giver adgang til alle EU-dokumenter, -procedurer og -institutioner;

G. der henviser til, at EU-institutionerne nu bør tage yderligere skridt mod større gennemsigtighed, åbenhed og demokrati ved at bevæge sig mod en "EU Freedom of Information Act" ("EU-lov om informationsfrihed"), eftersom offentligheden er blevet opmærksom på en række mangler ved anvendelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001, nylige domstolsafgørelser skal analyseres og snarest muligt gennemføres af institutionerne, og Kommissionen har fremsat sit forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1049/2001,

1. understreger, at De Europæiske Fællesskabers Domstol i den skelsættende afgørelse i Turco-sagen fastslog, at *"der ifølge forordning nr. 1049/2001 principielt må antages at bestå en forpligtelse til at give aktindsigt i de udtalelser, som Rådets Juridiske Tjeneste afgiver i forbindelse med en lovgivningsprocedure"*[1], og at Domstolen i denne afgørelse kom til følgende konklusioner:

   – offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter hidrører fra institutionernes demokratiske karakter som fastsat i fjerde betragtning til og artikel 1 i forordning (EF) nr. 1049/2001,

   – undtagelserne fastsat i denne forordning (som f.eks. beskyttelse af beslutningsprocessen) skal fortolkes strengt og afvejes i forhold til den tungtvejende offentlige interesse i udbredelse af dokumentet, da dette er forbundet med demokrati og en nærmere inddragelse af borgerne i beslutningsprocessen og giver forvaltningen legitimitet og effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne[2],

[1] Præmis 68 i De Europæiske Fællesskabers Domstols afgørelse i Turco-sagen.

[2] Et dokument, der vil kunne være omfattet af en undtagelse (f.eks. en juridiske udtalelse) skal undersøges på grundlag af dennes indhold med henblik på at vurdere, hvilke dele af den, der er omfattet af undtagelse. Risikoen, der er forbundet med udbredelse skal være "rimelig forudsigelig og ikke ren hypotetisk"; en afvejning mellem en sådan risiko og "den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed nemlig at give borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system".

– disse konklusioner er endnu vigtigere, når institutionen handler som lovgivende myndighed[1],

– åbenhed vedrørende forskellige holdninger til en retsakt (og dens lovlighed) *"vil bidrage til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende"*[2].

– institutionen skal give en detaljeret begrundelse for afslaget[3],

– undtagelsen kan kun anvendes i den periode, hvorunder beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold[4];

2. understreger, at den ovennævnte dom fra De Europæiske Fællesskabers Domstol yderligere styrker princippet i EU om, at demokratiske institutioner har pligt til at sikre offentlig omtale af deres virksomhed, dokumenter og beslutninger, hvilket er en forudsætning for deres lovlighed, legitimitet og ansvarlighed på grundlag af EU-traktatens artikel 6 og EF-traktatens artikel 254 og 255, og at dokumenter som følge heraf skal offentliggøres og under alle omstændigheder være tilgængelige, og at enhver undtagelse fra dette princip skal være begrænset og fortolkes strengt;

3. opfordrer indtrængende alle EU-institutioner om at anvende forordning (EF) nr. 1049/2001 i lyset af den seneste retspraksis, navnlig Turco-sagen og alle dens følger (offentliggørelse af udtalelser fra Den Juridiske Tjeneste, streng fortolkning af undtagelser, forpligtelse til at give en detaljeret begrundelse for afslag, mm.), og opfordrer tillige Rådet til at sikre offentlig omtale af alle dokumenter og oplysninger, herunder sammensætningen af medlemsstaternes delegationer i Rådet og i Rådets arbejdsgrupper, eftersom De Europæiske Fællesskabers Domstols konklusioner vedrørende det forhold at undtagelse om beskyttelse af beslutningsprocesser opvejes at den offentlige interesse i åbenhed - idet forskellige holdninger til en retsakt giver institutionerne større legitimitet - også finder anvendelse i dette tilfælde;

4. mener, at Parlamentet, for så vidt angår offentlig omtale, gennemsigtighed og åbenhed i EU, bør være helt med fremme, og at det derfor inden valget til Europa-Parlamentet i 2009 bør lancere en ekstraordinær handlingsplan med henblik på at sikre, at flere og lettere tilgængelige oplysninger bliver gjort tilgængelige på dens websted vedrørende:

– parlamentsmedlemmernes virksomhed, deltagelse og tilstedeværelse i Parlamentets arbejde i absolutte og relative tal og i procenttal, der skal være til

---

[1] Eftersom *"[b]orgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder",* præmis 46 i De Europæiske Fællesskabers Domstols dom i Turco-sagen. og *"at en tungtvejende offentlig interesse i forordning nr. 1049/2001/2001 er, "at udbredelsen af dokumenter ... der er opstået i forbindelse med drøftelsen af lovgivningsinitiativer, kan øge lovgivningsprocedurens gennemskuelighed og åbenhed og styrke de europæiske borgeres demokratiske ret"*, præmis 67 i De Europæiske Fællesskabers Domstols dom i Turco-sagen.

[2] Præmis 59 i De Europæiske Fællesskabers Domstols dom i Turco-sagen.

[3] Præmis 69 i De Europæiske Fællesskabers Domstols dom i Turco-sagen.

[4] Præmis 70 i De Europæiske Fællesskabers Domstols dom i Turco-sagen.

rådighed for borgere og tillige tilgængelige ved hjælp af søgekriterier[1],

– Parlamentets virksomhed på plenarmøder og i udvalg: Det Lovgivningsmæssige Observationsorgan bør forbedres ved at indeholde henvisninger og links til alle relevante dokumenter[2], udvalgsarbejde bør i lighed med arbejdet på plenarmødet udsendes direkte på Parlamentets webside i lighed samt optages og stilles til rådighed for borgere ved hjælp af søgekriterier,

– parlamentsmedlemmernes vederlag og udgifter, i overensstemmelse med Den Europæiske Ombudsmands holdning til det forhold, at retten til adgang til oplysninger bør finde anvendelse på sådanne data[3],

og opfordrer medlemsstaterne, de nationale parlamenter samt andre valgte organer til at gøre det samme ved at oprette et register over parlamentets og parlamentsmedlemmernes virksomhed;

5. opfordrer indtrængende Kommissionen til at efterkomme henstillingen fra Den Europæiske Ombudsmand (klage 3208/2006/GG) om Kommissionens register, for så vidt angår dets forpligtelse til at "medtage henvisninger til alle dokumenter omfattet af artikel 3, litra a), som den er i besiddelse af, i det register, der er omhandlet i artikel 11 i forordning (EF) nr. 1049/2001, i det omfang dette endnu ikke er blevet gjort";

6. finder, at EU-institutionerne bør oprette et/en EU-register/portal med oplysninger og dokumenter, der vil gøre det muligt for borgere at følge en bestemt procedure og få adgang til alle dokumenter hertil[4], en sådan plan bør omfatte forenkling og fuldstændiggørelse af deres register og websider og en sammenkobling af dem mellem institutionerne for at integrere dem i en fælles EU-portal; opfordrer til, at der inden næste valgperiodes begyndelse skabes en interinstitutionel daglig opfølgningsrapport, der indeholder oplysninger og dokumenter vedrørende lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter og dagsordener i EU, således som det var planlagt for projektet om åbenhed i lovgivningsarbejdet for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (TRANS-JAI), der er baseret på en interinstitutionel aftale fra 2004, og som desværre endnu ikke påbegyndt;

---

[1] Som f.eks.: hvor mange dage hvert parlamentsmedlem har været til stede i Europa-Parlamentet, og hvor vedkommende har underskrevet og/eller stemt samt hvordan og hvornår ved afstemningerne ved navneopråb på plenarmøder og i udvalgene; hvilke møder i de institutionelle organer vedkommende har deltaget i, plenarmøder og/eller udvalg og/eller delegationer, mm.; der skal ved hjælp af søgekriterier tillige være oplysninger til rådighed om parlamentsmedlemmets navn/plenarmøder/udvalg/delegationer/tilstedeværelse/dag/måned/år/valgperiode mm., og der bør være links til denne webside på parlamentsmedlemmernes websider og på andre relevante websteder; Parlamentsmedlemmernes websider bør indeholde disse oplysninger samt navnene på assistenter, afgivne udtalelser, ændringsforslag fremlagt i udvalg eller på plenarmøder til betænkninger og andre retsakter, stemmeforklaringer, audio/video optagelser af indlæg, mm.

[2] Procedurer og dokumenter i udvalgene, som f.eks. første betænkning og ændringsforslag, udtalelser fra andre udvalg, udtalelser fra Den Juridiske Tjeneste, ændringsforslag fremsat på plenarmøde, afstemninger ved navneopråb, interinstitutionelle skrivelser, især skrivelser vedrørende lovgivningsprocedurer på udvalgs- og plenarmødeniveau, mm.

[3] Forslag til henstilling fra Den Europæiske Ombudsmand til Europa-Parlamentet i klage 3643/2005/(GK)WP.

[4] Som f.eks. det oprindelige forslag, mødeprotokoller, betænkninger, ændringsforslag, afstemninger, afstemningsresultater, debatter, gældende tekst, gennemførelsen i medlemsstaterne, evalueringsrapporter mm.

7. opfordrer EU-institutionerne til senest før næste valgperiodes begyndelse at sikre, at

   – alle forberedende dokumenter indeholder henvisning til lovgivningsproceduren

   – alle dagsordener og resultater af forhandlingerne i Rådet og forberedende organer indeholder en tydelig henvisning til baggrundsdokumenter og er rettidigt registreret og offentliggjort i Rådets register (herunder også de såkaldte "mødedokumenter")

   – i betragtning at, at princippet om åbenhed er nært forbundet med princippet om god forvaltningsskik, som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, EU-institutionerne på en fair og gennemsigtig måde tydeligt oplyser borgerne om deres organisationsplan ved at angive deres interne enheders kompetenceområder, den interne arbejdsstrøm og de vejledende frister i sager, der henhører under deres kompetenceområder, samt hvilke tjenestegrene borgeren skal henvende sig til for at få støtte, oplysninger eller administrativ klageadgang;

8. opfordrer institutionerne til at sikre en forbedret åbenhed i forbindelse med udvalgsprocedurer og de aftaler, der er indgået mellem institutionerne i forbindelse med første behandlingen i den fælles beslutningsprocedure (de såkaldte "trepartsmøder"), for at sikre at interinstitutionelle aftaler fuldt ud er i overensstemmelse med kravene om offentlighed, gennemsigtighed og åbenhed i lovgivningsprocessen, der inddrager en parlamentarisk forsamling, der er retligt forpligtet til at afholde offentlige møder og offentliggøre de behandlede dokumenter;

9. finder, at princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne indebærer en forpligtelse for institutionerne, især når de arbejder med lovgivningsmæssige dokumenter eller internationale traktater (f.eks. samarbejdet mellem EU og USA på RIA-området, PNR og databeskyttelse) eller udnævnelsesprocedurer (f.eks. udnævnelsen af direktøren for Agenturet for Grundlæggende Rettigheder), til at udveksle alle relevante dokumenter og oplysninger, selv om de er følsomme eller fortrolige, og at den nuværende praksis snarest muligt bør forbedres;

10. roser Den Europæiske Ombudsmands arbejde med at sikre større gennemsigtighed i EU-institutionerne og deler sammen med den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse de synspunkter, der er anført om afvejningen mellem databeskyttelse og retten til privatlivets fred, der er omfattet af forordning (EF) nr. 45/2012 og forordning (EF) nr. 1049/2001 om retten til aktindsigt: anmoder Den Europæiske Ombudsmand om for det nyvalgte Parlament at udarbejde en rapport om aktindsigt, der drøfter de spørgsmål, der er rejst i denne betænkning,

11. opfordrer EU-institutionerne til at arbejde frem mod en ambitiøs europæisk "Freedom of Information Act" på grundlag af det foreliggende forslag til ændring af forordning (EF) nr.1049/2001;

12. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen, medlemsstaternes regeringer og parlamenter, Den Europæiske Ombudsmand og Europarådet.