



Europaudvalget EU-konsulenten

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 25. september 2008

EU's ombudsmand og EU's datatilsynsmyndigheden kritiserer Kommissionens forslag om aktindsigt i EU's dokumenter

EU's ombudsmand, og EU's Datatilsynsmyndighed har hhv. den 2. juni 2008¹ og den 30. juni 2008² i skarpe vendinger kritiseret Kommissionens forslag om ændring af forordning 1049/2001 om aktindsigt i Kommissionens, Rådets og Europa-Parlamentets dokumenter³.

EU-ombudsmandens udtalelse blev afgivet i forbindelse med en offentlig høring, som blev afholdt den 2. juni 2008 i Europa-Parlamentets såkaldte LIBE-udvalg (udvalget for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender). Det er det samme udvalg, der skal behandle forslaget i Europa-Parlamentet.

Forordningsforslaget, som Kommissionen fremsatte den 30. april 2008, er gennemgået i hovedtræk i EU-note (072) - E 49.

Hvad går kritikken ud på?

Grundlæggende frygter begge EU-organer, at Kommissionens forslag vil føre til, at der gives aktindsigt i færre - og ikke flere - dokumenter. Dermed går

¹ EU-ombudsmandens indlæg til Europa-Parlamentets høring den 2. juni 2008 kan findes her: <http://www.ombudsman.europa.eu/release/en/2008-06-02.htm>

² EU-datatilsynsmyndighedens udtalelse af 30. juni 2008 kan findes her: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-06-30_access_documents_EN.pdf

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43).

forslaget ifølge de to organer den stik modsatte vej end, hvad der var tanken bag revisionen af forordningen.

Essensen af de to EU-organers indvendinger mod forslaget kan sammenfattes i følgende tre kritikpunkter:

1. forslaget fører til, at der gives aktindsigt i færre EU-dokumenter
2. forslaget begrænser aktindsigten i dokumenter fra medlemsstaterne
3. forslaget vægter beskyttelsen af persondata højere end aktindsigten.

1. Forslaget fører til, at der gives aktindsigt i færre EU-dokumenter

Begrænsningen af den EU-information, offentligheden kan gives aktindsigt i, sker ifølge de to organer på flere måder med forslaget.

- Indsnævring af definitionen af "dokument"

Såvel EU-ombudsmanden som EU's datatilsynsmyndighed kritiserer forslaget for at begrænse aktindsigten i EU-dokumenter gennem en indsnævring af forordningens definition af "dokumenter".

Efter den gældende definition forstås ved "dokument" (som offentligheden kan få aktindsigt i):

"ethvert indhold uanset medium [...] vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde"⁴.

Kommissionen foreslår nu, at definitionen ændres til:

"ethvert indhold uanset medium, *som er udarbejdet af en institution og videresendt til en eller flere modtagere eller på anden måde registreret eller modtaget af en institution* [...]"

EU-ombudsmanden hæfter sig ved, at Kommissionen dermed reelt har opstillet en ny betingelse angående dokumenter, der kan gives aktindsigt i, nemlig at de enten skal være "videresendt" til modtageren (i den engelske version af forslaget står der endda "*formally transmitted*"), "registreret eller modtaget".

⁴ Artikel 3, litra a), i forordning 1049/2001.

Selv om forslaget ikke ændrer ved en anden regel i forordningen om, at dokumenter skal registreres (dvs. journaliseres) "*hurtigst muligt*"⁵, finder EU-ombudsmanden ikke desto mindre, at den ændrede dokumentdefinition giver EU-institutionerne et vidt skøn mht. at beslutte, hvilke dokumenter, der er omfattet af aktindsigten. Ifølge ombudsmanden vil forslaget give EU-institutionerne mulighed for at omdele dokumenter "**uformelt**" til visse foretrukne eksterne parter og dermed afskære andre eksterne parter fra at få adgang til dokumenterne.

EU-ombudsmanden understreger i den forbindelse, at han allerede i 2007 under høringen om Kommissionens grønbog om aktindsigt⁶ havde gjort opmærksom på, at den eksisterende brede dokumentdefinition burde bibeholdes, og at den værste løsning af alle ville være at fortælle offentligheden, at den kun kunne anmode om aktindsigt i EU-dokumenter, som står i et register.

- Særlig undtagelse af dokumenter, som indgår i administrative undersøgelser

EU-ombudsmanden anfører også, at aktindsigten begrænses gennem indførelse af én ny, specifik undtagelse fra aktindsigten. Ifølge forordningsforslaget indsættes der nemlig en særlig bestemmelse, hvorefter **aktindsigt ikke omfatter dokumenter i administrative sager, som vedrører enkeltpersoner**, indtil undersøgelsen er lukket eller har fundet en endelig afgørelse. Desuden følger det af forslaget, at dokumenter, som hidrører fra fysiske personer og virksomheder m.v. i forbindelse med sådanne undersøgelser, permanent bliver udelukket fra aktindsigt⁷.

EU-ombudsmanden bemærker for det første, at selv om sådanne dokumenter allerede i dag formentlig kan undtages fra aktindsigten efter forordningens almindelige regler⁸, er den nye, specifikke undtagelse formuleret på en sådan måde, at det end ikke er muligt at kræve udlevering – altså gennem en undtagelse til undtagelsen – hvis der er "*en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet*".

For det andet bemærker EU-ombudsmanden for så vidt angår undtagelsen af **dokumenter, som stammer fra fysiske personer, virksomheder m.v.**, at Kommissionens forslag fører til, at disse dokumenter **permanent udelukkes fra offentlighedens aktindsigt**. Dette gælder således også – og i

⁵ Artikel 11 i forordning 1049/2001.

⁶ KOM (2006) 185, behandlet i EU-note E 57 af 25. april 2007.

⁷ Artikel 2, stk. 6, i forslaget.

⁸ Jf. artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning 1049/2001.

modsætning til for EU-institutionernes egne dokumenter – i tiden **efter** undersøgelsens afslutning. Ifølge EU-ombudsmanden er bestemmelsen endda så bredt formuleret, at hele dokumentet kan udelukkes, også selv om den pågældende information kun er indeholdt i en fodnote.

- Udvidelse af adgangen til at undtage dokumenter af hensyn til EU-institutionernes beslutningsproces

EU-ombudsmanden noterer sig, at forslaget også indebærer en udvidelse af den gældende undtagelse fra aktindsigten af hensyn til EU-institutionernes beslutningsproces.

Efter forordning 1049/2001 kan denne mulighed kun benyttes i perioden op til, at der træffes beslutning i en sag, når der er tale om "*dokumenter, **der er udarbejdet af en institution til intern brug eller modtaget af en institution, [...] hvis udbredelsen vil være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces***". Med forslaget udvides denne undtagelse ifølge ombudsmanden til at omfatte **alle dokumenter** vedrørende sager, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse.

2. Forslaget begrænser aktindsigten til dokumenter fra medlemsstaterne

Efter forordning 1049/2001 **kan en medlemsstat anmode** en EU-institution **om ikke at give aktindsigt** i dokumenter, som stammer fra medlemsstaten selv uden medlemsstatens forudgående samtykke⁹. At forordningen overhovedet regulerer dette spørgsmål skyldes, at forordningen ikke kun skal sikre aktindsigt i EU-institutionernes egne dokumenter, men i alle dokumenter, som er i EU-institutionernes besiddelse.

Kommissionen foreslår imidlertid, at bestemmelsen formuleres på følgende måde¹⁰:

*"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*

⁹ Artikel 4, stk. 5, i forordning 1049/2001.

¹⁰ Jf. artikel 5, stk. 2, i forslaget.

*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.***

I den forbindelse pointerer EU-ombudsmanden, at den nye formulering således giver medlemsstaterne mulighed for at nægte aktindsigt i visse af medlemsstaternes egne dokumenter **udelukkende med henvisning til deres egen nationale lovgivning**, og dermed uden at EU-institutionen kan sige fra.

Ifølge EU-ombudsmanden bygger Kommissionens forslag i øvrigt på en tvivlsom forståelse af en dom fra EF-Domstolen i den såkaldte *IFAW*-sag fra 2007¹¹. Selv om Domstolen heri anerkendte, at det ikke kunne udelukkes, at offentlige eller private beskyttelseshensyn i national ret kunne betragtes som hensyn, der kan begrunde en undtagelse fra aktindsigten efter forordning 1049/2001, fastslog den samtidig, at den **endelige vurdering skal baseres på forordningens** undtagelsesbestemmelser.

Derfor er forslaget ifølge EU-ombudsmanden snarere udtryk for en afstandstagen til Domstolens retspraksis end for en indskrivning af retspraksis i EU-lovgivningen.

3. Forslaget vægter beskyttelsen af persondata højere end aktindsigten

EU-ombudsmanden og især EU's datatilsynsmyndighed kritiserer endelig forslaget for at vægte hensynet til beskyttelsen af persondata højere end offentlighedens adgang til aktindsigt.

De to EU-organer begrundet navnlig kritikken med, at EU's Ret i Første Instans i den såkaldte *Bavarian Lager*-dom fra 2007¹², fortolkede den gældende bestemmelse i forordning 1049/2001, som handler om beskyttelsen af persondata¹³. Denne bestemmelse søger at skabe en passende balance mellem disse to modsatrettede hensyn, og indeholder i den forbindelse en henvisning til EU-lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger.

¹¹ Dom af 11. december 2007, sag C-64/05 P, IFAW. Der er redegjort for dommen i regeringens orienterende notat af 7. februar 2008 om revision af forordningen og seneste udvikling i EF-Domstolens retspraksis – Europaudvalget (2. samling) KOM (2007) 0185 – Bilag 5.

¹² Dom af 8. november 2007, sag T-194/04, Bavarian Lager Co. Ltd. mod Kommissionen.

¹³ Artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning 1049/2001.

Retten fastslog i dommen, at hensynet til beskyttelsen af personoplysninger ikke kunne begrunde et afslag på aktindsigt i et referat fra et møde med eksterne deltagere, hvoraf navnene på alle deltagere fremgik¹⁴. Dommen illustrerer således en situation, hvor databeskyttelsen måtte vige for aktindsigten. Kommissionen – som ikke fik medhold i, at referatet skulle nægtes udleveret af hensyn til databeskyttelsen – appellerede imidlertid dommen til Domstolen. Der er endnu ikke faldet dom i appelsagen.

Ifølge de to EU-organer lægger Kommissionens forslag nu op til på dette område at flytte fokus fra reglerne i forordning 1049/2001 om aktindsigt til EU-reglerne om databeskyttelse¹⁵, idet det foreslås, at udleveringen af personoplysninger i visse tilfælde fremover alene skal vurderes efter EU-lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger. De sidstnævnte regler er mere restriktive hvad angår offentlighedens adgang til aktindsigt end reglerne i forordning 1049/2001.

De to EU-organer kritiserer dermed, dels at forslaget ikke respekterer Rettens dom i *Bavarian Lager*-sagen, dels at det efter deres opfattelse er upassende at foreslå en ændring af bestemmelsen, når appelsagen om netop dette spørgsmål verserer for Domstolen. Med andre ord kritiseres Kommissionen for med sit forslag at forsøge at opnå, hvad den ikke opnåede ved Retten.

Samlet bedømmelse – og lidt ros

Samlet set finder EU-ombudsmanden, at de foreslåede ændringer har som konsekvens, at de løfter, som Kommissionens tidligere har afgivet om større åbenhed, offentlig debat, og åben konsultation af eksterne parter, bliver gjort til skamme.

Der er dog ikke kun kritik af forslaget. Således fremhæver EU-ombudsmanden navnlig tre positive elementer i Kommissionens forslag, nemlig:

- at kredsene af personer, der kan få adgang til aktindsigt, udvides til at omfatte **alle fysiske og juridiske personer**, hvor personkredsen i dag kun omfatter fysiske og juridiske personer med bopæl i EU samt EU-borgere med bopæl uden for EU

¹⁴ Der er redegjort for dommen i det notat, som er omtalt i fodnote 11.

¹⁵ Dvs. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (*EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1*).

- at der indføres en ny undtagelse til aktindsigten af hensyn til miljøet, herunder om ynglesteder for sjældne arter
- at EU-institutionerne forpligtes til - i deres respektive forretningsordener - at definere, hvilke kategorier af dokumenter, der direkte skal gøres tilgængelige for offentligheden (dvs. lægges på institutionernes netsteder).

Status i sagen er, at medlemsstaterne så småt er gået i gang med at behandle forslaget i en rådsarbejdsgruppe. Der er dog endnu ikke sat dato for behandlingen af forslaget på et rådsmøde.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(Tlf. 3611)