

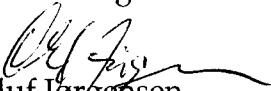
Den 17. januar 2001

Folketingets Europaudvalg  
Christiansborg  
1218 København K

Til Europaudvalgets medlemmer og stedfortrædere

Til orientering vedlægges et notat om de aktuelle forslag til nye EU-regler om aktindsigt.

Med venlig hilsen

  
Oluf Jørgensen  
Afdelingsforstander i informationsret  
Danmarks Journalisthøjskole

17. januar 2001

## AKTINDSIGT I EU

### NYE REGLER PÅ VEJ

*Af Oluf Jørgensen  
Afdelingsforstander i informationsret  
Danmarks Journalisthøjskole*

#### **1. Indledning**

Borgernes og pressens ret til indsigt i samfundsmæssige forhold har afgørende betydning for ansvarlighed, demokrati, borgernes valgmuligheder, retssikkerhed og effektivitet. Det gælder også i forhold til EU.

- Klar placering af ansvar er en af de vigtigste forudsætninger for ansvarlighed og for demokrati. For at fastholde et ansvar skal offentligheden kunne kontrollere, hvordan kommissærer, ministre, embedsmænd, eksperter og lobbyister handler i forhold til EUs opgaver. Hvilke projekter får støtte i Østeuropa og hvilke får afslag? Hvilke krav stilles ved aftaler med virksomheder og konsulenter, der skal medvirke ved gennemførelse af programmer?
- Realistisk debat om samfundsmæssige forhold forudsætter ret til indsigt. Det er ikke nok at sige til borgerne, at de gerne må have en mening om EU. Der skal også være effektiv adgang til information. Hvordan påvirker bilindustrien EUs beslutninger om krav til bilernes brændstofforbrug og forurening? Hvilke synspunkter har de forskellige medlemslande om de emner, Ministerrådet træffer beslutning om?
- Den enkelte borger har brug for konkret viden, når hun vil gøre en forskel i sin egen hverdag ved valg af service og varer. Hvilke oplysninger ligger til grund for EUs beslutninger om genteknologi og fødevarer? Hvilke oplysninger har EU om kontrollen med kogalskab i de enkelte medlemslande?
- Retssikkerhed styrkes: Dels giver offentlighed et ekstra incitament til hele systemet om at overholde loven. Offentlighed forebygger misbrug og svindel. Dels vil offentlighed om

konkrete sager styrke mulighederne for at forudse retsreglernes konsekvenser. Det er nyttigt for både borgere, virksomheder og myndigheder. Hvilke former for samarbejde mellem virksomheder er i strid med EUs regler om konkurrencebegrænsning? Hvordan håndterer Kommissionen en sag mod et medlemsland om traktatbrud?

- Effektiviteten styrkes, når politikere og embedsmænd bliver mindet om, at de handler på vegne af borgerne og til enhver tid skal være deres arbejde bekendt. Lukkethed om beslutningsprocesser og administration er den sikre vej til ineffektivitet. Det gælder ikke mindst, når beslutningsvejene er meget lange, som de er i EU-systemet.

EU skal ifølge artikel 255 i traktaten Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) have nye regler om aktindsigt. Denne traktatmæssige forpligtelse blev vedtaget som led i Amsterdamtraktaten.

Beslutningsprocessen er i fuld gang, og der tegner sig en spændende slutfase. Der er markante forskelle mellem Kommissionens forslag og ændringsforslag fra Europaparlamentets Udvalg for Borgerrettigheder. Der er også markante forskelle mellem medlemslandenes opfattelser, og dermed stor spænding om Ministerrådets linje.

Ifølge artikel 255 skal nye generelle principper være vedtaget senest 1.maj 2001.

Beslutningsprocessen og vedtagelsen skal følge principper for fælles beslutningstagen mellem Parlamentet og Rådet (artikel 251). De generelle regler, der vedtages, skal efterfølgende suppleres med særlige bestemmelser, som de enkelte EU-institutioner kan fastsætte i deres forretningsordener.

Hidtil har Rådet og Kommissionen afgjort borgernes adgang til aktindsigt på baggrund af regler fra 1993-94. Reglerne tager udgangspunkt i en fælles adfærdskodeks (93/730/EF), der er udmøntet i to afgørelser: Rådets afgørelse om indsigt i Rådets dokumenter (93/731/EF) og Kommissionens afgørelse om indsigt i Kommissionens dokumenter (94/90/EF).

Selv om disse regler udtrykkeligt henviser til, at afgørelser kan klages til EU-Ombudsmanden og prøves ved EF-domstolen, gjorde Kommissionen og Rådet i starten gældende, at reglerne ikke gav borgerne rettigheder. Kommissionens og Rådets synspunkt er klart afvist af Førsteinstansretten (jf Førsteinstansrettens afgørelser i sagerne T-194/94 og T-105/95).

Kommissionens forslag til nye generelle regler blev fremsat den 26. Januar 2000 (KOM 2000.30). Kommissionens forslag er behandlet i Europa-Parlamentets Udvalg for Borgerrettigheder, der den 24. Oktober 2000 vedtog en indstilling med en lang række ændringsforslag. Parlamentet har endnu ikke truffet beslutning ved færdiggørelsen af dette manuskript (den 17.januar 2001). Under det franske formandskab af Rådet er COREPER (De Faste Repræsentanternes Komité) blevet præsenteret for de første udkast til Rådets stillingtagen. Sverige har fra årsskiftet overtaget

formandsskabet i Rådet og dermed også ledelsen af Rådets arbejde med forslag til nye EU-regler om aktindsigt.

I dette notat sammenlignes Kommissionens forslag til nye regler (Kom) med de gældende regler for Kommissionen, ændringsforslagene fra Parlamentets Udvalg for Borgerrettigheder (PUB) og den danske offentlighedslov (ofl).

## **2. GENERELLE AFGRÆNSNINGER**

Dette afsnit beskriver og sammenligner de generelle afgrænsninger i de forskellige regelsæt. Hvem kan anvende reglerne, hvilke myndigheder og hvilke dokumenter er omfattet?

Afsnittet koncentrerer sig om definitioner af personkreds, anvendelsesområde og generelle undtagelser af sags- og dokumenttyper. Undtagelser, der forudsætter konkrete vurderinger, behandles i næste afsnit.

### **2.1. Hvem har ret til aktindsigt?**

De gældende EU-regler giver offentligheden ret til indsigt uden nogen afgrænsning. Der findes ikke særlige regler om egen acces eller om parters ret til aktindsigt.

Ifølge Kommissionens forslag gælder retten til aktindsigt for "enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat" (Kom art.1). Denne begrænsning af personkredsen er i overensstemmelse med det nye traktatgrundlag (art. 255). Forslaget indeholder ikke særlige regler om egen acces eller om parters ret til indsigt.

I Parlamentudvalgets ændringsforslag gives ret til indsigt til samme personkreds som er nævnt i Kommissionens forslag (PUB art.1). Det tilføjes, at EU-institutionerne kan give aktindsigt til andre personer efter samme regler, men understreges, at der ikke bliver tale om rettigheder for disse personer. Parlamentudvalget foreslår en særlig adgang til egen acces i personoplysninger (PUB art.4.a og annex III).

Den danske offentlighedslov giver alle personer ret til aktindsigt uanset statsborgerskab og bopæl (ofl § 4). Der er særlige regler om egen acces (ofl § 4 stk.2 og persondataloven kap.9) og om parters ret til aktindsigt (forvaltningsloven kap.4).

### **2.2. Hvilke organer er omfattet?**

Kommissionens forslag gælder for EU-institutionerne, dvs Europaparlamentet, Rådet og Kommissionen (Kom art.1 og art.2.b). Forslaget omfatter også visse udvalg mv, der er oprettet af en institution. Fx skal reglerne i forhold til Kommissionen omfatte: "Kollegiet,

kommissionsmedlemmerne og deres kabinetter, generaldirektoraterne og tjenestegrenene, repræsentationerne og delegationerne samt de udvalg, Kommissionen har oprettet, eller som er blevet oprettet til at bistå den under udøvelsen af dens gennemførelsesbeføjelser" (art.3.e). Udvalg under Kommissionen er tilsyneladende kun omfattet, hvis de bistår ved gennemførelse af retsakter. Ved Rådet er anvendelsen begrænset til de udvalg, der ved "traktaten eller af lovgiver er oprettet til at bistå Rådet" (Kom art.3.d).

De gældende regler omfatter også visse udvalg mv. Det er fastslået af Førsteinstansretten i en sag, hvor Kommissionen bestred, at reglerne om aktindsigt gælder for udvalg, der bistår Kommissionen med gennemførelse af retsakter (jf T-188/97). Det ser ud til, at Kommissionens forslag er på linje med de gældende regler.

Parlamentudvalgets ændringsforslag udvider anvendelsesområdet. Det defineres som institutionerne og deres interne og subsidiære organer (PUB art.3.b). Denne definition omfatter alle komitéer og arbejdsgrupper, der hører under EU-institutionerne. Det præciseres endvidere, at en række agenturer, skal være omfattet. De opregnes i et tillæg (PUB annex II).

Den danske offentlighedslov gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning (offl § 1). Staten, kommuner og amter hører til kerneområderne i den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven gælder også for særlige råd, nævn og udvalg mv, der hører under den offentlige forvaltning.

### **2.3. Søjle 2 og 3**

Under en retssag, som det svenske journalistforbund anlagde mod Rådet, blev det fastslået af Førsteinstansretten, at de gældende regler om aktindsigt omfatter søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik) og søjle 3 (retlige og indre anliggender). Sagen handlede om aktindsigt i dokumenter om Europol (jf T-174/95 og tidligere afgørelse T-194/94).

Kommissionens forslag undtager ikke søjle 2 og 3. Parlamentudvalgets forslag fremhæver udtrykkeligt, at søjle 2 og 3 er omfattet af reglerne om aktindsigt.

### **2.4. Skal EU-reglerne anvendes af nationale myndigheder?**

Der udveksles mange dokumenter mellem nationale myndigheder og EU-institutioner. I mange tilfælde har borgerne derfor mulighed for at søge aktindsigt både ved nationale myndigheder og ved EU-institutioner. De nationale regler kan være mere eller mindre restriktive end EU-reglerne, og anmodninger om aktindsigt kan derfor resultere i udlevering ét sted og afslag et andet sted. Der er bestræbelser for at få medlemslandene til at følge principperne i EUs regler, når nationale myndigheder får anmodninger om aktindsigt i dokumenter, der kommer fra EU-institutioner.

EU-reglerne fra 1993-94 regulerer som udgangspunkt adgangen til aktindsigt ved EUs institutioner. Traktaten giver formentlig ikke grundlag for generel harmonisering af nationale regler om aktindsigt, men giver mulighed for at fastsætte regler om aktindsigt og fortrolighed på særlige områder. Det er sket i mange forordninger og direktiver, der skal anvendes af nationale myndigheder. Fx danner et direktiv baggrund for loven om aktindsigt i miljøoplysninger (L 1994.292 med ændringer ved L.2000.447). En række direktiver og forordninger har påbudt fortrolighed og dermed undtagelser fra aktindsigt, fx om kemiske stoffer og produkter.

I sagen, som det svenske journalistforbund indbragte for Førsteinstansretten, havde det fået aktindsigt i næsten alle de ønskede Europol-dokumenter ved de svenske myndigheder, mens Rådet afviste aktindsigt i det meste. Under retssagen blev gjort gældende, at de svenske myndigheder havde brudt fællesskabsretten. Førsteinstansretten tog ikke stilling til spørgsmålet (jf T-174/95).

Kommissionens forslag tager som udgangspunkt, at det kun gælder for EUs egne institutioner, men præambelen indeholder følgende formulering: " Denne forordning hverken tilsigter eller medfører en ændring af de nationale lovgivninger om aktindsigt. Det er dog klart, at medlemsstaterne, i kraft af det loyalitetsprincip, der anvendes i forbindelserne mellem fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne, skal sørge for ikke at hindre anvendelsen af forordning" (Kom præambel pkt. 12). Det skal vist forstås som en kraftig henstilling om at medlemslandene ikke udleverer dokumenter, der kommer fra EU, hvis de er fortrolige ifølge EUs regler.

Parlamentudvalgets ændringsforslag præciserer i præambelen, at EU-institutionerne skal respektere, at medlemsstaterne giver aktindsigt i overensstemmelse med nationale regler.

De danske myndigheder har altid været meget "loyale" over for EU-institutioners ønsker om fortrolighed. Undtagelsen i den danske offentlighedslov om udenrigspolitik, forholdet til fremmede magter og mellemfolkelige institutioner (ofl § 13 stk.1 nr.2) er anvendt, selv om ordlyden passer meget dårligt til dokumenter, der kommer fra EUs overnationale organer. Undtagelsen forudsætter en konkret vurdering, men danske myndigheder tager som hovedregel EU-institutionernes ønsker om fortrolighed til efterretning uden nærmere prøvelse (jf Fenger,1996, side 219).

## **2.5. Hvilke dokumenter er omfattet?**

Dokumentbegrebet omfatter alle former for medier, der anvendes til at registrere og formidle oplysninger (papir, elektroniske medier, lyd- eller billedoptagelser mv). Dette udgangspunkt har både Kommissionens forslag, Parlamentudvalgets ændringsforslag og offentlighedsloven. De gældende EU-regler omfatter kun skrevne tekster.

Kommissionens forslag begrænses til "administrative dokumenter". Dette begreb defineres som "dokumenter, der vedrører emner, der har at gøre med politikker, foranstaltninger og beslutninger, der hører under institutionens kompetenceområde" (Kom art.3.a). Denne definition undtager

tilsyneladende tilfælde, hvor EU-institutioner tager spørgsmål op, der ligger uden for deres kompetenceområde.

Bestemmelsen bliver præciseret men ikke ændret i Parlamentets ændringsforslag (PUB art.3.a).

Retten til aktindsigt gælder ifølge den danske offentlighedslov for dokumenter, der er indgået eller oprettet som led i "administrativ sagsbehandling" (ofl § 4 stk.1). Dette begreb har en vid betydning. Det er ikke begrænset til sager, hvor der skal træffes administrative afgørelser. Det omfatter også tilfælde, hvor en forvaltning udtaler sig om spørgsmål, der hører under en anden myndigheds kompetence.

## 2.6. Interne dokumenter

Dokumenter til institutionens interne brug er generelt undtaget ifølge Kommissionens forslag (Kom art.3.a). Denne undtagelse findes ikke i de gældende regler. Der er tale om en meget væsentlig begrænsning af retten til aktindsigt.

Der findes også en undtagelse for interne arbejdsdokumenter i den danske offentlighedslov (ofl § 7), men der er tre markante forskelle:

- I) I EU-sammenhænge og i Kommissionens forslag regnes kun med tre EU-institutioner: Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Kommissionen omfatter fx generaldirektorater, tjenestegrene, komitéer, arbejdsudvalg mv. I EU-sammenhæng er rummet for udveksling af interne arbejdsdokumenter således meget stort. I Danmark betragtes de enkelte ministerier, styrelser, råd og nævn som selvstændige myndigheder. Det betyder fx, at breve ikke er interne, når de sendes fra ét ministerium til et andet eller mellem et specialudvalg og et ministerium. Der er dog enkelte undtagelser (ofl § 10).
- II) Den anden forskel er, at den danske offentlighedslov har en regel om ekstrahering af oplysninger om faktiske forhold (ofl § 11). Undtagelsen for interne dokumenter omfatter ifølge Kommissionens forslag også oplysninger om faktiske forhold.
- III) Den tredje forskel er, at offentligheden har ret til indsigt i en række dokumenter i Danmark, selv om de er interne (ofl § 8), bl.a. om beslutninger og interne retningslinjer for behandlingen af sager (ofl § 8).

I Parlamentudvalgets ændringsforslag fjernes den generelle undtagelse for interne dokumenter. Der formuleres i stedet en generel undtagelse for " uformel information", der tjener til at danne personlige meninger eller indgår i en fri udveksling af idéer inden for institutionerne (PUB art.3.a). Forslaget er uklart, og det er derfor svært angive hvor meget, det undtager. Der tænkes tilsyneladende på foreløbige idéer og opfattelser, men formuleringen kan også omfatte oplysninger om faktiske forhold.

## **2.7. Dokumenter, der kommer udefra**

De gældende EU-regler omfatter ikke dokumenter, der er forfattet af andre end institutionen selv ("forfatterreglen"). Når der søges aktindsigt i et dokument, der kommer fra en medlemsstat, en anden EU-institution, en privat virksomhed, organisation eller borger, skal ansøgningen ikke behandles, men henvises til ophavsstedet. De gældende regler indeholder også en undtagelse for oplysninger, der kommer udefra, hvor dokumentet er forfattet i EU-institutionen. Disse tilfælde er fortrolige, når den eksterne kilde anmoder herom.

Som udgangspunkt er det en væsentlig udvidelse, når Kommissionens forslag omfatter alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs både dokumenter udarbejdet af den selv og dokumenter, der kommer udefra (Kom art.1). Den nye ret til indsigt i indgående post begrænses dog meget væsentligt med en undtagelse for at beskytte "fortrolighed, som kræves af den tredjemand, hvorfra dokumentet eller oplysningerne hidrører" (Kom art.4.d).

Parlamentudvalgets ændringsforslag fjerner tredjemandens ret til at kræve fortrolighed. Den danske offentlighedslov undtager ikke indgående post, og giver ikke forfatteren ret til at kræve fortrolighed.

## **2.8. Generelle undtagelser for sagstyper. Kompetencen til at fastsætte undtagelser**

Under den gældende ordning har de enkelte EU-institutioner selv kunnet fastsætte deres regler om aktindsigt. De generelle regler fra 1993-94 er suppleret med række undtagelser om tavshedspligt mv på udvalgte sagsområder. På embedsmandsplan er fastsat interne instrukser om klassificering af dokumenter.

Rådet har 14. august 2000 vedtaget en generel undtagelse for klassificerede oplysninger vedrørende sikkerheds- og forsvarsspørgsmål, der berører Unionen eller en eller flere medlemsstater. Denne generelle undtagelse omfatter også spørgsmål vedrørende ikke-militær krisestyring. Rådets afgørelse skete uden om Parlamentet. Afgørelsen er blevet kraftigt kritiseret af Parlamentet, fordi den foregreb vedtagelsen af de nye regler, der ifølge Amsterdamtraktaten skal ske gennem proceduren for fælles beslutningstagen jf EF-traktatens artikel 251.

Rådet forestiller sig muligvis, at denne generelle undtagelse for sikkerheds- og forsvarsspørgsmål kan fortsætte som et eksempel på de særlige bestemmelser, institutionerne kan fastsætte som opfølgning på de nye generelle regler. Parlamentudvalget understreger i sit ændringsforslag, at institutionernes særlige bestemmelser fremover skal underordnes og ikke må være i konflikt med de nye generelle regler.

Det betyder ifølge Parlamentudvalget bl.a., at eksisterende særregler falder bort, hvis de medfører mindre offentlighed end de nye generelle regler (PUB art.2.2). Det gælder også Rådets generelle undtagelse om sikkerheds- og forsvarsspørgsmål (PUB art.11.b). Til gengæld foreslår

Parlamentudvalget, at EU-institutionerne samarbejder om at opstille en ny liste over særlige undtagelser (PUB annex I). For Parlamentet er det afgørende at fastholde dets kompetence jf traktatens artikel 255.

Et af de meget vigtige spørgsmål er, om de enkelte EU-institutioner kan fastsætte særlige bestemmelser, der svækker de generelle regler. Parlamentudvalgets forslag understreger, at det ikke må ske, mens Kommissionens forslag holder mulighederne åbne.

Den danske offentlighedslov undtager generelt sager inden for strafferetsplejen (ofl § 2 stk.1). Da straffesager hører under nationale myndigheder kan denne undtagelse ikke sammenlignes med EU-regler. Det kan derimod den generelle undtagelse i den danske lov for sager om lovgivning indtil lovforslag er fremsat (ofl § 2 stk.1). Hverken gældende EU-regler eller forslag til nye har en tilsvarende generel undtagelse.

Ifølge den danske lov kan en minister inden for sit område fastsætte generelle undtagelser ved bekendtgørelse (ofl § 3 stk.1). Denne bemyndigelse kan bruges til fastsætte generelle undtagelse, hvor lovens regler i almindelighed vil medføre konkrete afslag. Bemyndigelsen er benyttet til at fastsætte en række bekendtgørelser. Nogle er meget vidtgående og Finansministeriets og Indenrigsministeriets generelle undtagelser af udlicitering og andre indkøbsaftaler er på kant med lovens forudsætninger (jf. Oluf Jørgensen, "Ændringer i offentlighedens ret til indsigt 1985 - 1999", DJH november 1999).

### **3. Konkrete undtagelser**

#### **3.1. Nogle principper for brug af undtagelser**

Det foregående afsnit om reglernes anvendelsesområde handler om generelle afgrænsninger herunder generelle undtagelser. Dette afsnit handler om konkrete undtagelser. Disse regler er også generelt formulerede, men de forudsætter en konkret vurdering af skadevirkninger ved undtagelse af oplysninger.

Rådet har ment, at de gældende undtagelsesregler gav mulighed for at afslå aktindsigt på grundlag af dokumenters generelle karakter. Det har Førsteinstansretten afvist. I en sag om Europoldokumenter fastslog retten, at afgørelser om aktindsigt skal træffes ud fra en afvejning af den konkrete interesse i fortrolighed over for offentlighedens interesse i indsigt sagen (jf T-194/94). Det udelukker ikke, at der fastsættes særlige undtagelser, der har en generel karakter (jf afsnit 2.8 oven for).

Rådet har også ment, at det helt kunne afslå aktindsigt i et dokument, hvis blot dele af dokumentet var fortroligt. Førsteinstansretten har afvist dette synspunkt og fastslået, at de eksisterende regler giver ret til delvis aktindsigt, selv om det ikke er udtrykkeligt nævnt i reglerne (jf T-14/98).

Kommissionens forslag til nye regler nævner ikke retten til delvis aktindsigt, men denne ret må antages at gælde i overensstemmelse med Førsteinstansrettens tidligere afgørelse.

Parlamentudvalgets ændringsforslag indeholder en udtrykkelig bestemmelse om delvis aktindsigt (PUB art.4 .3). Det samme gør den danske offentlighedslov (ofl § 13 stk.2).

### 3.2. Beskyttelse af offentlige interesser

De gældende EU-regler opregner en række offentlige undtagelsesinteresser. Aktindsigt kan afslås, hvis offentliggørelse kan skade en af de nævnte interesser. Der nævnes:

- Offentlig sikkerhed
- Internationale forbindelser
- Valutastabilitet
- Retlige procedurer
- Inspektioner og undersøgelser
- Fællesskabets finansielle interesser
- Institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligt om forhandlinger

Kommissionens forslag gentager ikke den sidstnævnte undtagelsesinteresse, men den kan varetages gennem forslagens undtagelse for interne dokumenter og undtagelse på anmodning fra et medlemsland eller tredjepart.

De øvrige eksisterende undtagelsesinteresser gentages i Kommissionens forslag. Desuden forlænger Kommissionen undtagelseslisten og det fremgår endvidere, at listen ikke er udtømmende (Kom art.4.a). Til gengæld kan aktindsigt kun afslås, hvis offentliggørelse vil medføre betydelig skade på en offentlig interesse. De nye offentlige undtagelsesinteresser i Kommissionens forslag er:

- Forsvar (næppe aktuelt i 1993-94)
- Revision (kan være omfattet af gældende undtagelse om "inspektioner og undersøgelser")
- Forbindelser mellem og/eller med medlemsstaterne eller institutioner og organer i eller uden for fællesskabsregi
- Stabiliteten i Fællesskabets retssystem
- Gennemførelsen af overtrædelsesprocedurer, herunder de forberedende stadier.
- Institutionernes mulighed for at fungere effektivt.

De fire sidstnævnte af de nye undtagelsesinteresser er meget vidtgående.

Parlamentudvalgets ændringsforslag (PUB art.4.1.a) reducerer kraftigt i Kommissionens opstilling af undtagelsesinteresser, og medtager kun:

- Offentlig sikkerhed
- Valutastabilitet
- Forsvar og militære emner
- Vitale interesser i forhold til internationale relationer.

Selv om Parlamentudvalgets liste er meget kortere end Kommissionens, medtager den dog et nyt undtagelsehensyn, idet forsvar suppleres med andre militære emner. Denne udvidelse kan måske omfatte oplysninger om våbeneksport, som EU i dag påbyder en vis åbenhed om.

Ifølge den danske offentlighedslov (ofl § 13 stk.1) kan oplysninger undtages, når det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til:

- Statens sikkerhed eller rigets forsvar
- Forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser mv
- Gennemførelse af offentlig kontrol mv
- Det offentliges økonomiske interesser
- Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

### 3.3. Beskyttelse af personale

EU-reglerne fra 1993-94 indeholder ikke særlige regler om beskyttelse af personalet.

Ifølge Kommissionens forslag til nye regler (Kom art.4.b) kan aktindsigt afslås, når offentliggørelse kan være til betydelig skade for:

- Personalesager
- Oplysninger, udtalelser og bedømmelser afgivet i fortrolighed med henblik på ansættelser eller udnævnelser

Parlamentudvalgets forslag fjerner disse ændringsforslag og medtager i stedet et forslag, der gør det muligt at hemmeligholde hvilke embedsmænd, der har forfattet et internt dokument med meninger om politiske spørgsmål (PUB art.4.4).

Offentlighedsloven undtager generelt sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold bortset fra oplysninger om navn, stilling, løn, arbejdsopgaver, uddannelse, tjenesterejser og visse oplysninger om disciplinære reaktioner mod ansatte i chefstillinger (ofl § 2). Offentlighedsloven har ingen særlige regler for at sikre anonymisering af embedsmænd. Oplysninger kan kun undtages i meget specielle tilfælde, hvor der er begrundet frygt for repressalier mod den embedsmand, der har forfattet et dokument.

### 3.4. Beskyttelse af enkeltpersoners private forhold

Ifølge de gældende EU-regler kan aktindsigt afslås, når offentliggørelse kan skade "beskyttelsen af enkeltpersoner og af privatlivets fred".

Ifølge Kommissionens forslag kan aktindsigt afslås, når offentliggørelse vil være til betydelig skade for "personoplysninger eller dokumenter, hvis udbredelse kunne skade privatlivets fred eller gøre det lettere at skade privatlivets fred, f.eks. oplysninger omfattet af lægers tavshedspligt" (Kom art.4 b).

I Parlamentudvalgets ændringsforslag er formuleringen mere præcis. Aktindsigt skal nægtes, når offentlighed vil stride mod den lovmæssige beskyttelse af enkeltpersoners ret til privatliv (PUB art.4.1.b).

Den danske offentlighedslovs undtagelse for beskyttelse af enkeltpersoners private forhold (ofl § 12 stk.1) er på linje med Parlamentudvalgets ændringsforslag.

### 3.5. Beskyttelse af forretningsmæssige forhold

Efter de gældende EU-regler kan aktindsigt afslås, når offentliggørelse kan skade "beskyttelse af drifts- eller forretningshemmelighed".

Ifølge Kommissionens forslag til nye regler kan aktindsigt kun afslås, når offentliggørelse kan være til betydelig skade. Til gengæld er listen over undtagelsesinteresser udvidet, og den er ikke udtømmende (Kom art.4.c):

- Forretnings- og erhvervshemmeligheder
- Intellektuel og industriel ejendomsret
- Erhvervs-, finans-, bank- og forretningsoplysninger, herunder oplysninger vedrørende forretningsforbindelser og kontrakter
- Oplysninger om omkostninger og bud i forbindelse med udbud

Ifølge Parlamentudvalgets forslag kan offentliggørelse afslås, når hensynet til beskyttelse af forretningshemmeligheder vejer tungere end offentlighedens og privates interesser i åbenhed (PUB art.4 pkt.1 c). Det fastslås, at ophavsrettigheder ikke fortrænger retten til aktindsigt (PUB art.8).

Ifølge offentlighedsloven kan oplysninger om forretningsforhold o.l. kun undtages, når hemmeligholdelse har væsentlig økonomisk betydning for virksomheden (ofl § 12 stk.1 nr.2). Den danske ophavsretslov § 27 stk.1 fastslår, at ophavsrettigheder ikke fortrænger retten til aktindsigt. Finansministeren og Indenrigsministeren har ved bekendtgørelser for henholdsvis det statslige og kommunale område stort set ophævet retten til aktindsigt i konkrete oplysninger om udlicitering af offentlige opgaver og andre former for indkøbsaftaler (jf. bekendtgørelse 1993.4 om statslige indkøbsaftaler og bekendtgørelse 1999.32 om kommunale indkøbsaftaler).

## **4. Procedurer**

### **4.1. Klassifikation**

Parlamentudvalgets forslag indholder generelle regler om klassifikation af dokumenter (PUB art.3.a). Reglerne fra 1993-94 indeholder ikke generelle regler om klassifikation, men som nævnt findes i EU interne instrukser, der er fastsat på embedsmandsplan. Kommissionens forslag til nye regler indeholder ikke regler om klassifikation. Den danske offentlighedslov har heller ikke regler herom.

Ifølge Parlamentudvalgets forslag skal en EU-institution klassificere et dokument, hvis den ønsker at begrænse adgangen til det. Klassifikationen bør ske med det samme, når et dokument er skrevet eller modtaget, eller senest, når dokumentet registreres. En senere klassifikation kan kun under særlige omstændigheder begrænse aktindsigt. Klassifikationen skal henvise til undtagelsesreglen, den bygger på.

Hvis undtagelsesbetingelserne kun gælder i en periode, skal klassifikationen begrænses hertil. Klassifikationer, der ikke er tidsbegrænsede, skal nyvurderes periodisk. Klassifikation af et dokument betyder ikke nødvendigvis, at en ansøgning om aktindsigt skal afslås. Ved ansøgning om aktindsigt skal EU-institutionen vurdere, om undtagelsesbetingelserne stadig er opfyldt.

Parlamentudvalget foreslår, at EU-institutionerne samarbejder om opstilling af nærmere regler for klassifikation og behandling af klassificerede dokumenter (PUB art.4.b). Ifølge Parlamentudvalgets forslag skal alle dokumenter som hovedregel være offentligt tilgængelige efter 30 år. Det gælder dog ikke oplysninger om EU-institutionens personale eller om enkeltpersoners privatliv eller arbejdsliv.

### **4.2. Journaler og registre**

EU-Ombudsmanden har på baggrund af principperne om god forvaltningsskik henstillet til de enkelte EU-institutioner, at de fører et register over deres dokumenter (jf EU-Ombudsmandens sager 977/96 og 633/97).

Ifølge Kommissionens forslag skal hver EU-institution give offentligheden adgang til et register over dokumenter (Kom art.9).

Parlamentsudvalgets forslag stiller detaljerede krav om registrering og offentlighedens adgang (PUB art. 9.a og annex V). Parlamentudvalget foreslår endvidere, at flere vedtagelser end i dag skal offentliggøres i EUs officielle publikationer (PUB art.4.e og annex IV).

Folketingets Ombudsmand har på baggrund af principperne om god forvaltningsskik kritiseret offentlige forvaltninger, der ikke har styr på journaliseringen (jf FOB 1990.366, 1997.248 og 1999.398). Den danske offentlighedslov stiller ikke krav om offentligt tilgængelige registre over dokumenter. Loven giver ret til aktindsigt i "journalkortet" vedrørende den enkelte sag (ofl § 5 stk.1).

### **4.3. Dokumenter fra medlemslande eller tredjemænd**

Efter de gældende regler skal en EU-institution ikke give aktindsigt i dokumenter, der kommer udefra, dvs fra et medlemsland eller fra en tredjemand. Ved tredjemand forstås andre EU-institutioner, private virksomheder, organisationer og borgere.

Kommissionens forslag forlader denne generelle undtagelse, men fastholder, at medlemslande og tredjemænd har ret til at kræve fortrolighed om de dokumenter, de fremsender (Kom art.4.d).

Parlamentudvalgets forslag fjerner reglen, der giver medlemslande og tredjemænd ret til at kræve fortrolighed. Forslaget indeholder dog særlige procedureregler (PUB art.4.c), hvorefter en medlemsstat eller tredjemand skal angive, hvilke dokumenter eller oplysninger, den ikke ønsker udleveret til aktindsigt. Det tilføjes, at medlemslandet eller tredjemanden kan fremsende en "offentlig version", der må udleveres i stedet for det originale dokument.

Ved anmodning om aktindsigt skal EU-institutionen ifølge Parlamentudvalgets forslag træffe beslutning på baggrund af nogle særlige retningslinjer, som EU-institutionerne skal blive enige om for disse tilfælde. Hvis en EU-institution beslutter at give aktindsigt på trods af anmodning om fortrolighed, skal medlemslandet eller tredjeparten underrettes herom mindst en uge før aktindsigten bliver givet. Forslaget anviser, at medlemslandet eller tredjemanden i så fald kan søge at forhindre aktindsigt gennem foreløbige retsmidler fra EF-domstolen.

Den danske offentlighedslov anviser ikke særlige undtagelser eller procedurer ved aktindsigt i dokumenter, der kommer udefra. Det udelukker ikke, at dokumenter kan stemples "fortroligt" eller lignende, når de fremsendes til en offentlig forvaltning, men sådanne angivelser har ingen retsvirkninger. Ved anmodninger om aktindsigt kan en offentlig forvaltning spørge den eksterne kilde, om aktindsigt vil medføre særlige skader. Forvaltningen er ikke forpligtet til at spørge. Hvis den alligevel gør, er den ikke forpligtet til at følge svaret. Den offentlige forvaltning har selv ansvaret for, at offentlighedsloven anvendes korrekt.

#### **4.4. Aktindsigt i medlemslande**

Der er som tidligere nævnt forskellige bestræbelser for at undgå, at myndigheder i medlemslande giver aktindsigt i dokumenter fra EU, der ikke er omfattet af aktindsigt ved EU-institutionerne (se afsnit 2.8 oven for). Præamblen til Kommissionens forslag indeholder en tydelig henstilling til medlemslandene om at følge EUs principper for aktindsigt.

Parlamentudvalget understreger, at medlemslandene må træffe beslutning om aktindsigt udfra de nationale regler. Forslaget fra Parlamentudvalget indeholder dog en særlig regel om, at et medlemsland med det samme skal informere EU-institutionen, når det modtager en anmodning om aktindsigt i et dokument fra institutionen (PUB art.4.d). Det tilføjes, at medlemslande og EU-institutioner skal samarbejde om information til borgerne med respekt for loyalitetsånden i EF-traktatens artikel 10.

#### **4.5. Ansøgninger om aktindsigt**

Både de gældende EU-reglerne og forslagene til nye regler indeholder en to-trins procedure for ansøgning om aktindsigt, og kræver at ansøgninger er skriftlige. Det er mere enkelt at søge om aktindsigt efter den danske offentlighedslov. Her kan aktindsigt søges både mundtligt og skriftligt, og der er kun ét trin. EU-reglerne skelner mellem en oprindelig begæring og en bekræftende begæring om aktindsigt.

Ifølge Kommissionens forslag skal en oprindelig begæring være formuleret så præcist, at EU-institutionen kan identificere det pågældende dokument (Kom art.5). Som hovedregel skal ansøgeren have et skriftligt og begrundet svar inden en måned. Disse principper er på linje med de gældende, men som noget nyt foreslås, at fristen i særlige tilfælde kan forlænges med yderligere en måned. Ansøgeren skal i så fald have besked. Ved afslag skal ansøgeren have besked om, at han inden for en måned fra modtagelsen af afslaget kan bekræfte sin begæring.

Hvis EU-institutionen ikke har givet svar inden fristens udløb, skal det betragtes som et afslag. Denne ordning findes både i de gældende regler og i Kommissionens forslag.

Hvis ansøgeren ikke bekræfter sin begæring betragtes den som bortfaldet. Hvis han derimod bekræfter sin begæring, skal den behandles igen. Nu har EU-institutionen en ny frist på en måned til at behandle sagen og give ansøgeren et begrundet svar. Ved afslag på den bekræftede begæring skal ansøgeren informeres om mulighederne for domstolsprøvelse og klage til EU-Ombudsmanden. Kommissionens forslag er på linje med de gældende regler, men også her tilføjes som noget nyt, at svarfristen kan forlænges med yderligere en måned.

Hvis EU-institutionen ikke har givet svar på en bekræftet begæring inden fristens udløb, skal ansøgningen anses som imødekommet ifølge Kommissionens forslag. Det er en nyhed.

Parlamentudvalgets forslag begrænser EU-institutionernes svarfrister til to uger både ved den oprindelige begæring og ved den bekræftende begæring (PUB art.5). De to uger kan i særlige tilfælde udvides til en måned. Parlamentudvalget foreslår, at EU-institutionen ved afslag - udover begrundelsen - skal angive en tidsfrist for tilbageholdelse af dokumentet. Hvis det kan udleveres inden 6 måneder, skal EU-institutionen efterfølgende sende dokumentet til ansøgeren, når tidspunktet er kommet.

Parlamentudvalget mener ikke, at en bekræftende begæring skal betragtes som imødekommet, hvis der ikke er givet svar inden tidsfristen. På dette punkt er Parlamentudvalget mere restriktiv end Kommissionen. Ved manglende svar er ansøgeren henvist til at gå til domstolen eller klage til ombudsmanden.

Til gengæld foreslår Parlamentudvalget, at EU-institutionerne skal udpege en særlig embedsmand til at tage stilling til bekræftede begæring (PUB art.9.b). Embedsmanden skal forsynes med nødvendigt personale og ressourcer og være uafhængig af institutionen i sit arbejde for at sikre reglernes overholdelse.

Aktindsigt kan gives i form af gennemsyn på stedet eller ved udlevering af kopier. Parlamentudvalgets forslag præciserer, at ansøgeren også kan få elektroniske kopier.

Ifølge reglerne fra 1993-94 kan EU-institutioner kræve et gebyr for kopier (10 ECU plus 0,036 ECU pr. side). Gennemsyn på stedet er gratis.

Ifølge Kommissionens forslag til nye generelle regler kan omkostningerne ved aktindsigt kræves dækket af ansøgeren (Kom art.7).

Det fremgår af Parlamentudvalgets forslag, at aktindsigt som hovedregel skal være gratis og altid ved gennemsyn på stedet (PUB art.7). Det tilføjes dog, at der kan kræves et gebyr svarende til de faktiske omkostninger ved kopiering af et meget stort antal dokumenter.

Fremgangsmåden ved ansøgning om aktindsigt er som nævnt enklere efter den danske offentlighedslov. Her skal kun søges én gang. Gennemsyn på stedet er gratis, mens der kan kræves et gebyr for kopier på 10 kr. for første side plus 1 kr. pr side for de følgende. Beløb under 25 kroner skal dog ikke kræves, og gennemsyn på stedet er gratis. En sags parter har krav på gratis aktindsigt.

Ifølge den danske offentlighedslov skal en ansøgning om aktindsigt besvares snarest (ofl § 16). Hverken de gældende EU-regler eller forslagene til nye indeholder et tilsvarende krav om at svare hurtigst muligt. EU-reglerne nøjes med at fastsætte max-frister for svar. Max-fristen i den danske offentlighedslov er 10 dage med mulighed for forlængelse i særlig tilfælde.

#### **4.6. Klagemuligheder**

Både gældende EU-regler og forslagene til nye regler giver muligheder for domstolsprøvelse og klage til EU-Ombudsmanden. Der er ikke særlige administrative klageorganer i EU-systemet.

Parlamentudvalgets forslag om udpegning af særlige embedsmænd, der skal afgøre bekræftende begæring om aktindsigt, kan ses som en form for administrativt klageorgan. En sådan ordning vil sikre, at afgørelser af den oprindelige begæring og den bekræftende begæring ikke træffes inden for det samme administrative hierarki.

Den danske offentlighedslov giver mulighed for at klage over afslag til det klageorgan, der er på det pågældende sagsområde (ofl § 15 stk.2). Når den administrative klagemulighed er udtømt, kan en sag indbringes for Folketingets Ombudsmand. Der er desuden mulighed for at anlægge retssag ved domstole.

### **5. Vurderinger**

De gældende EU-regler fra 1993/1994 indeholder nogle få og vage principper. Førsteinstansretten har dog fastslået, at reglerne giver borgerne rettigheder, selv om både Kommissionen og Rådet hævdede, at det ikke var tilfældet.

EU-Ombudsmanden har siden han tiltrådte i september 1995 gjort en ihærdig indsats med henstillinger til EU-institutionerne om at tage reglerne alvorligt. Førsteinstansretten har i en række konkrete sager fastslået, at Kommissionens og Rådets restriktive fortolkninger ikke var holdbare.

De vage EU-regler fra 1993-94 har vist sig at være brugbare til at udvikle borgernes ret til aktindsigt. Førsteinstansretten har bl.a. fastslået, at undtagelser fra retten til indsigt skal fortolkes indskrænkende (jf T-14/98). De gældende retsregler er i hvert fald blevet brugt af EU-Ombudsmanden og af Førsteinstansretten. Det er endnu for tidligt at sige, om denne indsats smitter af på den daglige praksis i Rådet og Kommissionen.

Kommissionens forslag til nye regler viser, at denne centrale EU-institution endnu ikke har accepteret, at offentlighedsregler har positiv betydning.

Kommissionen foreslår en ny undtagelse for interne arbejdsdokumenter. På grund af EU-institutionernes meget vidtfavnende karakter vil en undtagelse for interne dokumenter betyde, at der kan lukkes for store dele af forberedelsesfasen. Undtagelsen kan også bruges til at tilbageholde oplysninger om faktiske forhold. Fx kan oplysninger om sikkerhed og fødevarer, der sendes mellem en ekspertkomité og Kommissionen, hemmeligholdes.

Dertil kommer, at Kommissionens forslag fastholder, at medlemslande og tredjemænd kan forlange fortrolighed om de dokumenter, de sender til EU-institutioner. Fx kan indberetninger om kogalskab i et medlemsland kræves hemmeligholdt. Bilindustrien kan forlange, at en rapport, der fremsendes til et udvalg, holdes hemmeligt. Et medlemsland kan forlange, at dets synspunkter om et direktivforslag holdes hemmeligt.

Ifølge Kommissionens forslag kan både interne dokumenter og dokumenter udefra hemmeligholdes, når det findes ubekvemt at fremlægge dem. Kommissionen helgarderer ved at supplere de generelle undtagelser med en ny og længere liste over konkrete undtagelsesinteresser. Nogle af disse er meget vidtgående, fx hensynet til "institutionernes mulighed for at fungere effektivt".

Kommissionens forslag vil, hvis det bliver vedtaget, betyde et tilbageslag for åbenheden i EU.

Parlamentudvalgets forslag er af traktatmæssige grunde formuleret som ændringsforslag til Kommissionens. I realiteten er det et helt andet forslag, der sigter mod klare forbedringer af åbenheden. Parlamentudvalgets forslag indeholder ikke en vid undtagelse for interne dokumenter. Det giver ikke medlemslande og tredjemænd ret til at kræve fortrolighed. Listen over undtagelsesinteresser er både kortere og mere præcis.

Parlamentudvalget fastslår, at de særlige bestemmelser, der senere skal vedtages af de enkelte EU-institutioner, skal holdes inden for rammerne af de nye generelle regler. Dermed udelukkes, at en EU-institution på egen hånd kan vedtage særlige undtagelser. Det er meget vigtigt. Hvis det ikke bliver fastslået, kan Kommissionen fastsætte undtagelser i sine egne regler.

Parlamentudvalgets forslag om udpegning af uafhængige embedsmænd, der skal afgøre bekræftende begæring om aktindsigt, kan få positiv betydning for reglernes gennemførelse i praksis.

Parlamentudvalget foreslår dog også nogle procedureregler, der kan få negative konsekvenser. Forslaget om klassifikation af dokumenter kræver et omfattende bureaukrati. Det er galt nok, men værre er det, at klassifikationsproceduren nemt kan medføre, at dokumenter for en sikkerheds skyld bliver klassificerede som fortrolige. Proceduren kan derfor føre til mere lukkethed.

Parlamentudvalgets forslag giver ikke medlemslande og tredjemænd ret til at kræve fortrolighed, men det indeholder et procedureregel, der opfordrer til at angive eventuelle behov for fortrolighed. Det kan være en praktisk foranstaltning, der sparer en høringsrunde, men det er betænkeligt, når forslaget anviser, at medlemslande og tredjemænd kan udarbejde to skrivelser om samme emne: Den originale beregnet til EU-institutionen, og den anden beregnet til offentligheden. Det er en uskik at pynte på dokumenter. Reglerne om offentlighed skal administreres, så borgerne får videst

mulig indsigt. Hvis nogle oplysninger hemmeligholdes, skal det klart fremgå. Resten skal udleveres i form af delvis aktindsigt og ikke i form af et særligt dokument til brug for offentligheden.

Erklæring 35 til Amsterdamtraktatens slutakt kan gøre det vanskeligt at få gennemført principperne om offentlighed for dokumenter, der sendes til EU fra medlemslande. Erklæringen lyder: "Konferencen er enig om, at de principper og betingelser, som er omhandlet i artikel 255, stk.1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, giver en medlemsstat mulighed for at anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke." Det kan diskuteres - og vil sikkert blive det - om Parlamentudvalgets forslag lever op til denne erklæring. Betyder ordet "anmode", at et medlemsland kan kræve fortrolighed? Det vil nogle formentlig hævde. Eller er anmodninger kun holdbare, hvis de bygger på undtagelsesreglerne? Er det i så fald tilstrækkeligt, at procedurereglerne sikrer, at et medlemsland kan få prøvet sin anmodning om fortrolighed, før dokumenterne eventuelt udleveres?

Forhandlinger og beslutningsgange i EU er fortsat præget af gamle traditioner inden for diplomati. Det er meget uheldigt. EU har fået omfattende opgaver, og de handler i høj grad om "indenrigspolitik". Offentligheden skal derfor have ret til indsigt i sagerne. Retten til indsigt må også omfatte baggrundsmaterialet for forhandlinger, der føres i Kommissionen og Rådet og i de talrige komitéer og udvalg. Offentligheden kan ikke nøjes med den styrede information fra EU-institutionerne og den uformelle udsivning til særligt betroede. Der skal også være offentlighed om de oplysninger, som politikere, embedsmænd, lobbyister og eksperter helst holder tæt til kroppen, fordi offentlighed opfattes som utidig eller ubekvem.

Som nævnt i indledningen har offentlighed afgørende betydning for ansvarlighed, demokrati, borgernes valgmuligheder, retssikkerhed og effektivitet. Det er meget vigtigt, at de nye EU-regler om aktindsigt, der skal vedtages i foråret 2001, fører til, at borgernes og pressens ret til indsigt styrkes - gerne væsentligt.

#### Litteratur:

Peter Gjerløff Bonner, "*EUs Ombudsmand*", EU-ret og Menneskeret, nr 3/4 2000.

Peter Dyrberg, "*Hemmelighedskræmmeri - en del af Unionens forvaltningskultur?*", EU-ret og Menneskeret, nr.2 2000.

Niels Fenger, "*Aktindsigt i EU-sager*", *Juristen*, nr.6 1996

Niels Fenger, "*Fællesskabsrettens påvirkning af dansk forvaltningsret*", 2.udgave, DJØF-forlaget 1998.

