

Beslutningsforslag nr. B 3. Fremsat den 10. oktober 1989 af Leif Hermann (SF), Margrete Auken (SF), Gade (SF), Holger K. Nielsen (SF), Bjørn Poulsen (SF), Ebba Strange (SF) og Jens Thoft (SF)

Forslag til folketingsbeslutning om offentlighed i EF-anliggender

Folketinget pålægger regeringen at skabe større offentlighed om EF-anliggender i overensstemmelse med nedenstående retningslinjer:

1. De generelle undtagelser i lov om offentlighed i forvaltningen (§ 10, stk. 1, nr. 3,) og i forvaltningsloven (§ 14, nr. 3,) om aktindsigt i EF-sager ophæves.
2. Regeringen pålægges i EF at foreslå, at der indføres almindelige offentlighedsprincipper vedrørende EF's beslutningsproces og enkeltsagsbehandling, således at
 - a) disse udformes i overensstemmelse med offentlighedsreglerne i det medlemsland, hvor der er den største grad af åbenhed, og at
 - b) hvert land i forbindelse med rådsvedtagelser afgiver en skriftlig, offentligt tilgængelig begrundelse for sin stillingtagen.
3. Regeringens hjemlige information om vedtagelser i EF's Ministerråd forbedres, således at
 - a) de faktuelle oplysninger om direktivforslag, forslag til forordninger m.m. uddybes særlig med henblik på beskrivelse af virkningerne for forbrugere og erhverv, miljø m.m., og at der
 - b) efter rådsvedtagelser og samtidig med den under nr. 2, litra b, nævnte begrundelse for dansk stillingtagen gives oplysninger om eventuelle ændringer og disses virkning, jf. nr. 3, litra a.
4. Skriftvekslingen i sager, der er anlagt ved EF-Domstolen mod Danmark, offentliggøres.

F. t. beslutn. vedr. EF-anliggender

Bemærkninger til forslaget

Danmarks indmeldelse i EF i 1972 betød i vidt omfang en overdragelse af en forvaltningskompetence til EF-organerne, en kompetence, som havde været udøvet af danske myndigheder. Dermed var det også givet, at en række opgaver, som efter indmeldelsen skulle varetages af organer i EF's Ministerråd og forskellige forvaltningskomiteer under EF-Kommissionen, i større eller mindre udstrækning ville blive fjernet fra den danske offentligheds indsigt, således som den blev hjemlet ved offentlighedsloven af 1970.

Dertil kommer problemer vedrørende selve arbejdet i EF, såvel i EF-Kommissionens forvaltning af gældende EF-retsfor skrifter som i forbindelse med ministerrådsvedtagelser. I disse forhold findes ingen regler om offentlighed. Endelig er der efter forslagsstillerens opfattelse betydelige mangler i offentlighedens adgang til information om vedtagelser i EF's Ministerråd og om forberedelsen heraf. Dette gælder faktuelle oplysninger om forslag til EF-retsfor skrifter samt om den danske begrundelse for stemmeafgivning, et forhold, der bør være generelt gældende i ministerrådssammenhænge. Dette problem vedrører i udstrakt grad proceduren i Folketingets Markedsudvalg, men denne procedure er i øvrigt ikke omfattet af beslutningsforslaget.

Det er uvist, i hvilket omfang disse forhold har skabt praktiske vanskeligheder for forvaltningen af den daværende danske lov om offentlighed i forvaltningen. Imidlertid behandlede Offentlighedsudvalget af 1973 spørgsmålet i sin betænkning i 1978. (Bet. 857/1978). Herom sagde udvalget følgende:

»Det må anses for givet, at dokumenter i sager, der udelukkende behandles af en Fællesskabsmyndighed, ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt efter loven, uanset at de vedrører forhold, der har tilknytning her til landet. Det kan i denne forbindelse ikke tillægges betydning, at der i det pågældende Fællesskabsorgan deltager et eller flere medlemmer udpeget af den danske regering eller af en anden dansk myndighed. Brevveksling eller anden udveksling af dokumenter mellem Fællesskabsorganet og det danske medlem eller dennes stedfortræder må således til-

svarende antages at falde uden for adgangen til aktindsigt.

Dokumenter, der er indgået i sager, der er eller har været under behandling hos en dansk administrativ myndighed, vil derimod være omfattet af den danske offentlighedslov. Dette gælder, selv om der er tale om dokumenter, der hidrører fra en Fællesskabsmyndighed, og selv om dokumenterne vedrører en sag, hvor den danske myndighed udøver funktioner på Fællesskabernes vegne, jf. Max Sørensen, Festskrift til Stephan Hurwitz (1971) side 509 f. For så vidt angår de særlige problemer, der som følge heraf kan opstå med hensyn til forholdet mellem offentlighedsloven og fællesskabsretlige regler om tavshedspligt, henvises i øvrigt til kapitel X, side 256, og kapitel XI, side 290 f.«

Til trods herfor fandt udvalget det ikke nødvendigt at formulere en særlig bestemmelse om EF-anliggender, uagtet der navnlig ved etableringen af en række specialudvalg under ministeriernes departementer skabtes nye forvaltningsorganer med det formål at forberede den danske stillingtagen til EF-spørgsmål, herunder dansk argumentation i tilslutning til vedtagelsen af EF-retsakter. I udvalgets lovudkast, jf. betænkning 857, s. 35-50, kunne hemmeligholdelse efter omstændighederne henføres til reglerne i udkastets § 9, stk. 2, nr. 3, om undtagelse af interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i et internt præget samarbejde, samt til reglen i udkastets § 11, stk. 2, nr. 2, om begrænsning af aktindsigt, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til ... mellemfolkelige institutioner. Udvalget har altså ikke anset dokumenter hidrørende fra den danske EF-beslutningsproces som generelt undtaget fra aktindsigt og heller ikke fundet det nødvendigt at stille forslag herom.

Betænkningens lovudkast samt et udkast til forvaltningslov blev sendt til høring i første halvdel af 1979. Af særlig interesse er her Udenrigsministeriets opfattelse af udkastenes forhold til offentlighedsproblemet vedrørende EF-sager.

Udenrigsministeriet meddeler i november 1979 følgende til Justitsministeriet:

»Så vidt Udenrigsministeriet forstår, er det udgangspunktet for lovudkastene, at der ikke i relation til EF-samarbejdet er behov for særlige regler, idet de allerede gældende regler og praksis med de foreslåede ændringer vil gælde også for danske myndigheders behandling af EF-sager. Specielt gælder, at de typiske dokumenter, der hidrører fra den danske EF-beslutningsproces, efter en konkret bedømmelse hyppigt vil falde ind under særlige undtagelsesbestemmelser i udkastets § 10 og § 11. Udenrigsministeriet er for sit vedkommende enig i dette udgangspunkt.«

Begrundelsen for dette standpunkt er, at ministeriet finder at være dækket ind af andre bestemmelser i lovudkastet.

Ikke desto mindre indeholdt justitsministerens første forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 131, 1983-84, 2. samling) en særlig regel i lovforslagets § 12, stk. 1, nr. 3, hvorefter dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler, ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt. Grunden til denne særbestemmelse om EF-anliggender var ifølge lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen et ønske om at begrænse brugen af de generelt udformede undtagelsesbestemmelser mest muligt. Fordelen herved er åbenbar, idet anmodninger om aktindsigt i EF-dokumenter af den nævnte karakter uden videre kan afslås uden konkret stillingtagen til, om der også er reel grund til at nægte aktindsigt. Forslagsstillerne kan ikke dele den opfattelse, at EF-dokumenter af den i bestemmelsen omhandlede karakter særligt skal behandles med fortrolighed. Det foreslås derfor, at retstilstanden tilbageføres til forholdene under den tidligere offentlighedslov, der så vidt ses ikke har skabt vanskeligheder i forhold til EF-samarbejdet. Som en konsekvens heraf foreslås den ligegyldige bestemmelse i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, også ophævet.

Selve EF-systemet, herunder navnlig forvaltningsapparatet i Kommissionen og Ministerrådet, fungerer uden formaliseret adgang til offentlighed, i øvrigt i fuld overensstemmelse med kontinentaleuropæisk forvaltningstradition. Problemet har været rejst fra dansk side i 1973, men så vidt vides ikke siden.

Det skete i form af en skriftlig forespørgsel til henholdsvis Ministerrådet og Kommissionen, der begge høfligt, men kort afviste at indføre regler på linje med den danske offentlighedslov i administrationen og anbefale indførelsen af sådanne regler i medlemssta-

terne. Det foreslås, at spørgsmålet genoptages i form af et regeringsinitiativ over for EF, således at der generelt indføres offentlighedsregler svarende til, hvad der er gældende i det medlemsland, hvor der er den største åbenhed.

Et særligt problem udgør rådsvedtagelser, idet der ikke til disse er knyttet nogen begrundelsespligt. Det kan således ikke ses, hvad der har motiveret et bestemt land til at indtage en bestemt holdning. Det foreslås derfor, at hvert land afgiver en skriftlig stemmeforklaring, der er offentligt tilgængelig.

Videre indeholder beslutningsforslaget et krav om forbedret information om vedtagelser i EF's Ministerråd, således at den danske offentlighed får et bredere indblik i dansk EF-politik og dennes konkrete anvendelse i forbindelse med ministerrådsvedtagelser. På baggrund af den markante uenighed i regeringen om offentliggørelse af skriftvekslingen i den sag, EF-Kommissionen har anlagt mod Danmark i forbindelse med licitationen vedrørende Storbæltforbindelsen, har forslagsstillerne fundet det nødvendigt udtrykkeligt at pålægge regeringen en pligt til offentlighed om skriftvekslingen, herunder også de dokumenter, der indleder proceduren ved EF-Domstolen. Bestemmelsen omfatter således som minimum den såkaldte begrundede udtalelse, regeringens svar herpå, stævning og svarskrift samt eventuelt andre efterfølgende processkrifter.

Den offentlige debat forud for møder i Folketingets Markedsudvalg er efter forslagsstillerne opfattelse overordentlig beskedent. I betragtning af den hastigt voksende betydning, EF-vedtagelserne får for det danske samfund, er det særdeles betænkeligt, at dette er tilfældet. Spørgsmålet hænger sammen med, at informationen til Markedsudvalget er ganske utilstrækkelig og præget af det traditionelle hemmelighedskræmmeri inden for udenrigsområdet. Interesseorganisationer m.v. er derfor i væsentligt omfang henvist til ved kontakter i Bruxelles at skaffe sig de fornødne oplysninger om virkninger af direktivforslag og forslag til andre retsakter. En sådan situation virker heller ikke fremmende på mulighederne for den nødvendige offentlige debat.

Der stilles derfor forslag om, at der sker en uddybning og problematisering af de faktuelle oplysninger vedrørende forslag til EF-retsakter, således at forbrugere, erhvervsorganisationer m.fl. kan få lejlighed til en stillingtagen. Det forudsættes, at regeringen tager initiativ til aktivt at lade denne forbedrede information komme til offentlighedens kundskab. Da forslag til EF-vedtagelser ofte gennemgår ændringer under arbejdet i Ministerrådet, pålægges regeringen en

pligt til information om ændringer og virkningerne heraf.

Forslaget er, bortset fra en tilføjelse om offentliggørelse af skriftvekslingen i sager anlagt ved EF-

Domstolen, en uændret genfremsættelse af et i sidste folketingsår fremsat forslag (se Folketingstidende 1988-89, forhandlingerne sp. 11168 og tillæg A sp. 6003).