

Aktindsigt i EU-dokumenter

– Et projekt

af

Henriette Schjødt

1. Introduktion

På baggrund af intense forhandlinger mellem Rådet og Europa-Parlamentet vedtog Rådet i midten af maj 2001 forordningen om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.¹ Retsakten er den foreløbige kulmination i en udvikling af ikke bare aktindsigt, men åbenhed i en større målestok, der har præget EU op gennem 1990'erne.

Forordningen afløste to afgørelser om aktindsigt vedtaget af Rådet og Kommissionen² på baggrund af et adfærdskodeks fra 1993, der indeholdt principper om adgangen til aktindsigt.³

Åbenhed anerkendes i dag som én af EU's politikker og har sågar sit eget logo, men vejen har ikke været let. I diskussionen om og udviklingen af aktindsigt står det klart, at der er delte meninger om, hvor progressiv EU bør være, både blandt medlemsstaterne og EU's institutioner. For så vidt angår førstnævnte befinder flere medlemsstater sig på hver sin yderfløj. De mest liberale lande er Holland, Sverige og Danmark, mens man på den modsatte side finder lande, hvis egne retssystemer traditionelt har været baseret på en mere lukket offentlig forvaltning som f.eks. Frankrig og Storbritannien.⁴ EU's virksomhed var selv indtil for 10 år siden kendetegnet ved en udpræget lukkethed.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) Nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT 2001 L 145/43.

² Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993, EFT 1993 L 340/44, og Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994, EFT 1994 L 46/59.

³ Adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (93/730/EF), EFT 1993 L 340/42.

⁴ Jf. *Frederik Sejersted, Innsyn og Integration*, 1997, s. 19. Tony Bunyan ser fløjene således: »A handful of EU governments, acting through the Council of Ministers, have played an important role. This group has been led by Denmark and Sweden, sometimes backed by the Netherlands, Finland and the UK. The forces of secrecy have been led by France backed by Spain and Germany. On occasion nine EU member states have publicly lined up on the side of secrecy – France, Spain, Belgium, Luxembourg, Germany, Portugal, Italy, Austria and Greece...« jf. *Secrecy and openness in the European Union*, 2002, introduction (www.freedominfo.org/case/eustudy/index.html)

På institutionsplan synes udviklingen mest præget af et politisk pres fra medier og offentligheden. Særligt har Rådets tiltag et klart defensivt præg, hvor man aldrig går længere, end hvad der er absolut nødvendigt i den konkrete situation⁵ Europa-Parlamentet var i forhold til Rådet og Kommissionen sent på færde med hensyn til at gennemføre regler om aktindsigt i institutionens dokumenter.⁶ Til gengæld har Parlamentet tilsyneladende vist sig villig til at gå længere. Da Kommission den 28. januar 2000 fremlagde sit forslag til forordning om aktindsigt,⁷ blev det mødt med kritik for at være et tilbageskridt samt et omfattende ændringsforslag i en rapport fra Europa-Parlamentet.⁸

Forhandlinger om forordningens endelige udformning kom først for alvor i gang det følgende forår. De var som nævnt meget intense, og flere kompromisændringsforslag kom på bordet. Et af stridspunkterne handlede om, i hvilken grad aktindsigtforordningen havde virkning i medlemsstaterne. Det var langt fra et nyt problem, og har især spillet en rolle i forholdet mellem EU og Sverige.

Da Sverige den 1. januar 1995 blev medlem af unionen skete det med erklæring om, at man ville støtte arbejdet for større åbenhed i EU samt en erklæring til tiltrædelsestraktaten om betydningen af offentlighedsprincippet. Sveriges udmelding var så kompromisløs, at det førte til en moderklæring fra EU, hvor man sagde, at det blevet taget for givet, at svenskerne ville respektere EU-retten.⁹

Problemet dukkede også op i den såkaldte Tidningen-sag, T-174/95,¹⁰ der blev afgjort af retten i Første Instans den 17. juni 1998.

Svenska Journalistförbundet havde anlagt sag mod Rådet på baggrund af institutionens afslag på aktindsigt overfor forbundets avis »Tidningen Journalisten«. Journalisten havde begæret aktindsigt i 20 dokumenter vedrørende politisamarbejdet Europol, men havde fået afslag på 16 af dokumenterne med henvisning til, at offentliggørelse ville skade offentlighedens sikkerhed og fortroligheden omkring Rådets forhandlinger, uden at dette nærmere blev uddybet. Begæringen var et led i avisens test af åbenheden i Rådet, og man havde til sammenligning allerede søgt og opnået aktindsigt i 18 af dokumenterne hos de svenske myndigheder.

⁵ Jf. *Frederik Sejersted*, s. 19.

⁶ Det skete først ved afgørelse 97/632/EF af 10. juli 1997.

⁷ Hjemlet i EF-traktaten art. 255 fremlagde Kommissionen: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i dokumenter fra Europa-parlamentet, Rådet og Kommissionen, KOM/2000)30 – 2000/0032(COD), EFT 2000/C 177 E/10.

⁸ ***1 Report on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Dokument A5-0318/2000, Part 1: Draft legislative Resolution og Part 2: Explanatory Statement, PE 285.961. Udarbejdet af Udvalget om Borgernes friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

⁹ Jf. *Frederik Sejersted*, s. 17.

¹⁰ Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Samling af Afgørelser 1998 side II-2289.

Tilsvarende gjorde sig i øvrigt gældende, da det danske dagblad Information efterfølgende begærede aktindsigt i de samme dokumenter hos Udenrigsministeriet i København.

Sverige, Danmark og Holland intervererede til fordel for Svenska Journalistförbundet, mens Storbritannien og Frankrig støttede Rådet, der mente, at Sverige havde overtrådt EU-regler ved at udlevere dokumenterne.

Retten gav Svenska Journalistförbundet medhold. Man kom frem til, at begrundelsen for afslag var for mangelfuld.¹¹

Retten undlod at tage stilling til, om Rådet havde været forpligtet til at udlevere dokumenter, eller om Sverige havde forbrudt sig mod EU-retten ved at gøre det.

Den svenske regering, der havde sat alt ind på at få vedtaget aktindsigtforordningen under landets formandsskab (første halvår af 2001), var opmærksom på problematikken om forordningens virkning i medlemsstaterne.¹²

Umiddelbart forekommer forordningen at være udarbejdet med Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen som adressat, hvad der fra politisk side, har været fremhævet. Således gav Statssekretær Hans-Eric Holmqvist, som repræsentant for det svenske formandskab, udtryk for følgende:

»Vi har altid sagt, at øget åbenhed og gennemsigtighed i unionen ikke skal føre til mindre åbenhed i medlemsstaterne. For de skandinaviske lande har det måske været det væsentligste spørgsmål i processen.

Hvor er vi så i dag? Kommissionens forslag havde ikke til formål at påvirke den nationale lovgivning, og Parlamentet har hele tiden sagt, at det også var på den måde. Derfor er jeg glad for at kunne sige Dem, at forslaget ikke griber ind i nationale myndigheders beføjelser til at træffe beslutninger i nationale lovgivninger, og det er også gjort klart i præambelen.

I nogle tilfælde vil medlemsstaterne skulle rådføre sig med den institution, dokumentet kommer fra, men det er den nationale lovgivning, der gælder.«¹³

Henvisningen til forordningens præambel er der som sådan dækning for, men det kan anføres, at der i denne tekst – som i Hans-Eric Holmqvist's udtalelse – er en vis underspillet modifikation til, at forordningen ikke griber ind i nationale regelsæt på aktindsigtområdet.

(15) Selv om denne forordning hverken tilsigter eller medfører en ændring af national lovgivning om aktindsigt, er det dog klart, at medlemsstaterne, i kraft af princippet om loyal samarbejde, der anvendes i forbindelserne mellem institutionerne og medlemsstaterne, bør sørge for ikke at hindre anvendelsen af denne forordning, og at de bør overholde institutionernes sikkerhedsforskrifter.

Det virker nærliggende, at præambelens betragtning 15 bærer budskabet om, at der gælder et modificerende loyalitetsprincip i forhold til et udgangspunkt om

¹¹ Jf. præmis 127.

¹² Se artiklen »Ny försäkran av Lejon (svensk demokratiminister, red.): Sverige viker inte från öppenhetslinjen«, Journalistförbundets Tidning Journalisten, den 23. marts 2001.

¹³ Jf. Referat af Europaudvalgets temahøring om åbenhed i EU 23/4-01, Info-note – bilag 165 (2000-01).

medlemsstaternes autonomi. Denne antagelse er i overensstemmelse med, at det EU-retlige grundprincip, der kaldes princippet om medlemsstaternes processuelle og organisatoriske autonomi, ikke er under undtagelser. Allerede da Råds- og Kommissionsafgørelserne var gældende blev det fremhævet, at emner som f.eks. aktindsigt, tavshedspligt, begrundelse, domstolsprøvelse, myndighedsorganisation og -samarbejde i visse tilfælde var undergivet særlige fællesskabsretlige regler.¹⁴

Meget tyder altså på, at vi står med det samme problem, som EF-Domstolen undlod at behandle i Tidningen-sagen.

2. Problemformulering

Formålet med dette projekt er at analysere aktindsigtforordningens formelle og materielle virkning generelt i forhold til EU's medlemsstater og konkret i forhold til Danmark. Det indebærer en nærmere analyse af følgende overordnede faktorer: For det første om forordningen gælder i medlemsstaterne til trods for, at den umiddelbart tilsigter at regulerer retten til aktindsigt i dokumenter hos Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. For det andet om EU-retten principielt forpligter medlemsstaternes myndigheder til ved handling eller undladelse at sikre den retstilstand, som forordningen etablerer. Og for det tredje om forordningen begrænser nationale myndigheders handlefrihed på aktindsigtområdet, og i så fald på hvilken måde. Det er meningen, at analysen skal lede frem til en vurdering af, om forordningen efter sit indhold medfører, at der sker en harmonisering af medlemsstaternes egne lovgivninger om aktindsigt.

Projektets tese er, at aktindsigtforordningen gælder umiddelbart i medlemsstaterne, og at de herved underlægges et forpligtende normativt regelsæt, der sætter rammer for henholdsvis anvendelsen af gældende nationale aktindsigtregler og vedtagelsen af nye.¹⁵ Dette udstrækkes til en antagelse om, at forordningen som en konsekvens af dens gælden i medlemsstaterne reelt er udtryk for en harmonisering. Hermed menes, at medlemsstaternes vil tilnærme sig hinanden i bestræbelserne på hver især at gennemføre en national retstilstand, der ikke kompromitterer EU-retten.

I hvert fald for så vidt angår ret til indsigt i den type dokumenter hos nationale myndigheder, der hidrører fra EU's institutioner eller andre medlemsstater, og som vedrører EU's aktivitetsområder; samt dokumenter, der nok er oprettet hos en national myndighed, men som også indeholder oplysninger om unionsanliggender.

På den baggrund vil der være tale om en optionel harmonisering; en metode, hvor medlemsstaterne pålægges at indføre en EU-retsakts regler, men får mulighed for at

¹⁴ Jf. *Niels Fenger*, Fællesskabsrettens påvirkning af dansk forvaltningsret, 1998, 2. udg., s. 2.

¹⁵ Jf. *Melin og Schäder*, EU:s konstitution, 1998, s.23: »Maktmonopolet inskränks alltså i den meningen att rätten att föreskriva rättigheter och skyldigheter för enskilda rättssubjekt begränsas.«

fastsætte eller bibeholde et parallelt sæt regler.¹⁶ Da forordningen imidlertid giver medlemsstaterne en adgang til at henvise sagsbehandling af en aktindsigtbegæring til institutionerne,¹⁷ vil harmoniseringen nok være mest mærkbar for medlemsstater med en liberal indstilling til offentlighed, og som derfor måtte ønske at holde sagsbehandlingen på egne hænder.

Derudover vil omfanget af harmoniseringen kunne betegnes som partiel, hvad der betyder, at harmoniseringen alene dækker nogle områder, men ikke alle i tilknytning til det regulerede område.¹⁸ Tanken er her, at medlemsstaterne ikke som institutionerne er bundet af forordningen som helhed. De vil fortsat kunne agere inden for princippet om medlemsstaternes forvaltningsprocessuelle autonomi, dog under iagttagelse af de begrænsninger, som er nødvendige for at undgå, at der efter nationale offentlighedslovgivninger gives aktindsigt i dokumenter, som institutionerne nægter aktindsigt i efter forordningens bestemmelser.¹⁹

Det er ydermere min tese, at adgangen til EU-dokumenter, der befinder sig hos danske myndigheder allerede forvaltes i overensstemmelse med fællesskabsretten, omend det sker på et problematisk hjemmelsgrundlag i dansk ret, der ikke gør det klart for borgerne, at den almindelige ret til aktindsigt også er stærkt reguleret fra Bruxelles.

Den konsekvens, at indskrivningen af et loyalitetsprincip i forordningens præambel indebar et indhug i princippet om medlemsstaternes institutionelle og processuelle autonomi, blev bl.a. konstateret af Peter Dyrberg, chef for den juridiske tjeneste i EFTA-myndigheden. Han anbefalede – såfremt man var af den opfattelse, at et sådan indhug burde undgås – at præambelen i Kommissionens forslag blev ændret, så den alene indeholdt en betragtning, der kort og godt fastslog »at forordningen på ingen måde hindrer anvendelsen af nationale aktindsigtregler, hvad enten disse er mere eller mindre restriktive end EU's regler«. I forlængelse heraf understregede han, at »meningen med forordningen er jo ikke at påbegynde en harmonisering af nationale regler, hvad der i øvrigt heller ikke er hjemmel til i den pågældende traktatbestemmelse.«²⁰ En sådan ændring skete imidlertid ikke, som det fremgår af foregående afsnit. Den nuværende retstilstand må dermed formentlig have aktualiseret det hjemmelsproblem, som Peter Dyrberg berørte, hvilket vil blive berørt i projektet.

Ved problemstillingen om forordningens virkning i medlemsstaterne er hovedvægten lagt på den aktindsigt, der tilkommer borgerne i al almindelighed. En

¹⁶ Jf. *Engsig Sørensen & Runge Nielsen*, EU-retten 2, 1999, s. 9.

¹⁷ Jf. art. 5, 2. led.

¹⁸ Jf. *Engsig Sørensen & Runge Nielsen*, s. 11.

¹⁹ Denne opfattelse svarer til Niels Fengers jf. s. 20.

²⁰ Jf. *Peter Dyrberg*, Hemmelighedskræmmeri – en del af Unionens forvaltningskultur?, EU-ret og Menneskeret nr. 2, juni 2000, s. 57.

udløber af problematikken er imidlertid, om forordningen indeholder facetter, der er af særlig relevans for medier og journalister.

Den 10 år lange diskussionen om gennemsigtighed, offentlighed og åbenhed har blandt andet handlet om offentlighedens, det vil sige privatpersoner, interesseorganisationer, pressen mv., adgang til information og dermed muligheden for at få indflydelse på de beslutninger, der træffes.²¹ I den sammenhæng spiller pressen en særlig rolle, der bl.a. går ud på at informere om, og ikke mindst kontrollere myndighedsudøvelse på vegne af borgerne. Det er anført at det centrale i pressefriheden altid vil være den nyhedsformidling, der søger at realisere ideen om pressen som den 4. statsmagt, det vil sige som det organ, der efter bedste evne og på borgernes vegne skal kontrollere henholdsvis den lovgivende, den udøvende og den dømmende statsmagt i videste forstand. Herunder hører blandt andet afsløringer af embedsmandsmisbrug og politisk korrupsion. Derudover skal pressen i mere bred almindelighed berette om politiske bevægelser, herunder græsrodsbevægelser, om sociale, politiske og kulturelle begivenheder og om afvigeres, kriminelles og minoriteters forhold og skæbner.²²

I lyset af denne informations- og kontrolfunktion, som pressen antages at sidde inde med, vil det blive undersøgt, om der i forordningen er særligt medierelevante facetter, og om de kan få indflydelse i dansk ret. Tilsvarende undersøges om de hensyn til pressen, som den danske offentlighedslov tager²³ undermineres som følge af aktindsigtforordningen. Min tese er, at begge dele er tilfældet.

3. Afgrænsning

Projektets omdrejningspunkt er offentlighedens ret til at gøre sig bekendt med dokumenter, som institutioner og myndigheder ligger inde med. Det indebærer, at beslægtede emner som en udvidet ret til aktindsigt for parlamentarikere og personer med partsstatus falder uden for.

²¹ Jf. Europaudvalget, Info-note I 135, løbenr. 16370, hvori EU-konsulent Anja Trier Wang også skriver: Der er især tre punkter, der nævnes i diskussionen om offentlighed, gennemsigtighed og åbenhed i EU, nemlig: 1. Offentlighedens mulighed og behov for **kontrol med EU-myndigheders handlinger og undladelser** og dermed forhåbentlig begrænse magtmisbrug og korrupsion m 2. **Offentlighedens mulighed for deltagelse i og påvirkning af EU-beslutningsprocessen** bliver bedre. 3. **Højere kvalitet i beslutninger**, når offentligheden har haft mulighed for at påvirke beslutningerne i løbet af processen, og når beslutningstagerne i EU ved, at de kan blive stillet til regnskab for deres beslutninger og baggrunden herfor.

²² Jf. *Preben Stuer Lauridsen*, Pressefrihed og personlighedsret, 1988, s. 85 f.

²³ I Vejledning til lov om offentlighed i forvaltningen, VEJ nr 11687 af 03/11/1986, anfører daværende justitsminister, *Erik Ninn-Hansen* i forordet: »Jeg vil også gerne fremhæve, at offentlighedsordningen er af særlig betydning for pressens nyhedstjeneste. En almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter inden for de forskellige forvaltningsgrene stiller et omfattende nyhedsmateriale til pressens rådighed, der kan medvirke til, at pressen kan informere offentligheden på et rigtigt faktisk grundlag«. Det følger af vejledningen, at pressen har en særlig gunstig position i forvaltningen af offentlighedsloven.

Forordningen omhandler flere aspekter af offentlighedens adgang til dokumenter hos EU-institutionerne. Centralt står retten til aktindsigt på begæring, herunder regler, der præciserer omfanget af de dokumenter, der er omfattet af retten; regler om myndighedernes sagsbehandling af en indsendt begæring samt borgerens mulighed for at klage over et afslag.

Desuden indeholder forordningen også bestemmelser om direkte adgang til dokumenter i elektronisk form samt oprettelse af registre over institutionens dokumenter, hvilket kan betragtes som en udbygning på en allerede eksisterende praksis i EU, der har udviklet sig gennem de seneste år, navnlig i form af offentliggørelse af lovgivningsdokumenter²⁴ på internettet. Denne praksis, der kan betegnes som en form for institutionel informationsvirksomhed, vil ikke blive genstand for selvstændig behandling.

Mit fokus er overordnet styret af perspektivet, hvad har en borger ret til at få af oplysninger, fremfor hvilke oplysninger myndighederne selv vælger at lægge frem; underforstået at der langt fra altid vil være et sammenfald af oplysninger i de to situationer, særligt ikke hvor oplysningerne angår kontroversielle forhold. Dog skal man være opmærksom på, at registrene eller offentliggjorte dokumenter på unionens hjemmesider kan have en indirekte betydning for behandlingen af en aktindsigtbegæring, og i så fald vil det blive inddraget. Dette er også grunden til, at afhandlingen i kapitel 4 indeholder et afsnit, der kort beskriver den institutionelle informationsvirksomhed.

4. Projektets væsentligste elementer

Undersøgelse af aktindsigtforordningens formelle og materielle virkning i medlemsstaterne udmønter sig i fem trin.

I relation til det første trin vil jeg foretage en retsdogmatisk gennemgang af gældende ret vedrørende aktindsigt i dokumenter, som Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen ligger inde med. Det normative indhold af forordningens bestemmelser om retten til aktindsigt, herunder de processuelle regler, der sikrer denne ret, vil blive beskrevet.

Dette sker ved hjælp af de fortolkningsprincipper og retskilder, som EF-domstolen lægger til grund. Domstolen har desuden i en del sager konkret haft anledning til at fortolke de tidligere gældende Råds- og kommissionsafgørelser, og i det omfang dette fortsat er relevant til belysning af den nuværende retstilstand, vil retspraksis blive udførligt inddraget. Det samme er tilfældet med Den Europæiske Ombudsmands udtalelser, der må have retskildemæssig vægt, al den stund ombudsmandsinstitutionen er tillagt kompetence efter forordningen til at efterprøve institutionernes afslag på aktindsigt. Desuden inddrages litteratur, hvor den f.eks. bidrager til forståelsen af retspraksis, beskriver reglernes anvendelse i en

²⁴ Dvs. dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstater, jf. aktindsigtforordningen artikel 12, stk. 2.

institutionel kontekst og konkret eksemplificerer de interesser og dokumenter, som i forordningen alene beskrives i generelle termer.

Gennemgangen af gældende ret påbegyndes med fastlæggelse af forordningens målsætning, som er af stor betydning ikke bare ved fortolkningen af bestemmelsernes indhold, men også senere i forbindelse med den konkrete behandling af spørgsmålet om preemption. Gennemgangen foretages efter følgende systematik:

1. Forordningens målsætning
2. Forordningens anvendelsesområde
3. Ret for personer
4. Retten til aktindsigt
5. Procedure ved behandlingen af aktindsigtbegæring
6. Prøvelse af endeligt afslag hos EF-domstolen

Denne systematik vil med mindre justeringer blive anvendt i afhandlingens forskellige analyser.

På det andet trin beskæftiger projektet sig med forordningens formelle virkning i medlemsstaterne. Her indledes der med en beskrivelse af de retsvirkninger, som følger af, at EU har valgt at regulere et givent område ved en forordning. Efter art. 249 i EF-traktaten er forordninger almengyldige, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Spørgsmålet er da, på hvilken måde aktindsigtforordningen kan skabe pligter for nationale myndigheder, når retsakten på flere måder forekommer atypisk i forhold til forordningens karakteristika, som beskrevet i art. 249. Her skal kort påpeges, at aktindsigtforordningen tilsyneladende har en adressat, nemlig Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, og dermed ikke synes at være almengyldig. Det forekommer heller ikke problemfrit, at en retsakt, der specifikt regulerer EU-institutioners sagsbehandling samtidig er bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gælder i medlemsstaterne. Ikke mindst taget i betragtning, at der som udgangspunkt eksisterer et forbud mod at implementere forordninger i national ret,²⁵ hvad der risikerer at komplicere medlemsstaternes anvendelse af reglerne.

Det leder hen til en diskussion af loyalitetsprincippet i EF-traktatens art. 10, som betragtning 15 i aktindsigtforordningens præambel lægger sig op af. Princippet normative krav til medlemsstaterne vil blive beskrevet. Herunder om art. 10 uanset gengivelsen i forordningens præambel er juridisk forpligtende.

Derefter vil jeg behandle spørgsmålet om den optagne lovgivningsplads/preemption, det vil sige spørgsmålet om, under hvilke betingelser eksistensen af en EU-regel, eller en EU-kompetence til at regulere, kan antages at optage et reserveret rum for national regeludstedelse.²⁶

²⁵ Jf. sag 39/72, Kommissionen mod Italien, præmis 17.

²⁶ Jf. *Hjalte Rasmussen*, EU-ret i kontekst, 2001, s. 328.

Til belysning af de ovenfor nævnte problemstillinger inddrages bestemmelsernes ordlyd samt relevante fortolkningsbidrag fra EF-domstolens praksis og retsvidenskabelig litteratur.

På det tredje trin gennemføres en undersøgelse af forordningens materielle virkning i medlemsstaterne. Den kan anskues som en konkretisering af medlemsstaternes handlefrihed på aktindsigtområdet i forlængelse af den mere generelle gennemgang af kompetenceforholdet mellem EU og medlemsstaterne, perspektiveret af forordningens indhold.

Analysen drejer sig i første omgang om de forpligtelser for medlemsstaterne, som efter ordlyden og ved fortolkning kan udledes af bestemmelser i forordningen. Dernæst videreføres diskussionen om de forpligtelser, der udspringer af loyalitetsprincippet, her som det specifikt er formuleret i præambelens betragtning 15. Opmærksomheden vil være fokuseret på, om denne betragtning udbygger de EU-retlige krav til medlemsstaterne i forhold til dem, der følger af en fortolkning af forordningsbestemmelser.

I lyset heraf gennemgås efterfølgende de forskellige aspekter af adgangen til aktindsigt med henblik på at fastslå om der for hvert aspekt eksisterer en kompetence til at vedtage eller opretholde nationale regler, der er henholdsvis mere liberale/mere restriktive end forordningen. Problemstillingen er særligt orienteret mod den handlefrihed – eller mangel på samme – det gør sig gældende ved aktindsigt i EU-dokumenter.

Når jeg har valgt at operere med en teoretisk sondring mellem nationale retssystemer, der har enten en mere liberal eller en mere restriktiv regulering end forordningen, skyldes det, at en udførlig gennemgang af forholdet mellem forordningen og samtlige nationale lovgivninger langt ville overskride rammerne for projektet.

Der vil blive givet eksempler på regler, hentet fra nationale offentlighedslove, som er mere liberale/mere restriktive, men det er vigtigt at understrege, at disse regler inddrages til illustration af sondringen. Der må derfor tages forbehold for, at reglerne optræder løsrevet fra sine fulde sammenhænge.

På det fjerde trin i problemstillingen om forordningens formelle og materielle virkning i medlemsstaterne vil jeg give et konkret eksempel på forordningens konsekvenser i én medlemsstat; nemlig den danske. Her er platformen den danske offentlighedslov²⁷ med de fortolkningsbidrag, der kan hentes i forarbejderne, udtalelser fra Folketingets Ombudsmand og relevant litteratur.

Det er min agt at give en retsdogmatisk beskrivelse af den samlede retstilstand for så vidt angår den almindelige – generelle, kunne man også kalde den – adgang til aktindsigt i Danmark. Det vil sige løbende gennem beskrivelsen af offentlighedslovens regler samtidig perspektivere i relation til de aspekter af aktindsigtforordningen, der også gælder i medlemsstaten Danmark.

Hovedvægten vil blive lagt på en præsentation af samspillet mellem dansk ret og EU-ret, der kendetegner retstilstanden på området i dag, selvom det langt fra står

²⁷ Lov nr. 572 af 19.12.1985 om offentlighed i forvaltningen.

klart, hvis man blot henholder sig til Lov om offentlighed i forvaltningen. Af samme grund vil beskrivelsen heller ikke gå i dybden med hensyn til problemstillinger, der angår offentlighedslovens enkelte bestanddele isoleret fra den EU-relaterede sammenhæng.

På det femte trin er projektet nået det punkt, hvor der vil blive taget stilling til, om forordningen harmoniserer medlemsstaternes aktindsigtlovgivninger. Det EU-retlige begreb »harmonisering« beskrives ud fra retspraksis og retsvidenskabelig litteratur med henvisning til de relevante bestemmelser i traktatgrundlaget. I forhold til denne beskrivelse vurderes derpå, om aktindsigtforordningen, som den gælder i medlemsstaterne på baggrund af de ovenfor beskrevne undersøgelser, kan betegnes som harmonisering.

Til belysning af de for pressen særligt relevante facetter ved den almindelige ret til aktindsigt, vil der ske en løbende diskussion heraf i takt med, at disse aktualiseres i behandlingen af retten til aktindsigt efter forordningen, offentlighedsloven og samspillet mellem de to reguleringer.

At sådanne facetter ikke tages ud til selvstændig behandling et sted skyldes, at det bagvedliggende hensyn til journalisters ret til aktindsigt ikke adskiller sig markant fra borgernes, som det f.eks. er tilfældet for parlamentarikere og sagsparter. Journalisten anvender regler om aktindsigt i udøvelsen af en informations- og kontrolfunktion, der er styret af en professionsorienteret målsætning om at varetage offentlighedens interesse. På den baggrund vil en journalists interesse i aktindsigt kunne siges at være skærpet i forhold til den enkelte borgers, men grundlæggende er der tale om det samme interesse-mæssige fundament.

Til den løbende beskrivelse af de for pressen relevante facetter vil der blive inddraget forarbejder til de nævnte reguleringer, hvilket især har betydning ved den danske offentlighedslov, udtalelser fra henholdsvis Den Europæiske og Folketingets Ombudsmand samt bidrag fra litteraturen. Retspraksis i dansk - eller unionsregi inddrages ikke i denne sammenhæng, da det antages, at der ikke foreligger nogen judiciel stillingtagen til det specifikke forhold mellem presse og aktindsigtregulering.