



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.1.2004
KOM(2004) 45 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**om gennemførelsen af principperne i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i
Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter**

FORORD

Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har siden den 3. december 2001 anvendt forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt¹. Alle tre institutioner har i overensstemmelse med forordningens artikel 17, stk. 1, udsendt en første årsrapport om forordningens anvendelse:

- Notat af 23. januar 2003 fra Europa-Parlamentets generalsekretær til præsidiet, dok. nr. PE 324.892/BUR
- Rapport fra Rådet af 31. marts 2003, dok. nr. 7957/03
- Rapport fra Kommissionen af 29. april 2003, dok. nr. KOM(2003) 216 endelig

I henhold til forordningen skal Kommissionen desuden senest den 31. januar 2004 foretage en evaluering af iværksættelsen af forordningens principper og fremsætte eventuelle henstillinger desangående (artikel 17, stk. 2). Den foreliggende rapport er udarbejdet i medfør af denne bestemmelse.

Formålet med rapporten er at foretage en første kvalitativ evaluering af, hvordan forordning 1049/2001 har virket i relation til principperne i EU-institutionernes politik for åbenhed.

Det fremgår af ovennævnte årsrapporter, at der i 2002 var dobbelt så mange begæringer om aktindsigt som året før, hvor institutionerne fulgte de gamle regler om aktindsigt. De foreløbige tal for 2004 tyder på en yderligere kraftig stigning. På trods af denne store stigning i antallet af begæringer om aktindsigt er den procentvise andel af positive besvarelser uændret. Desuden bliver stadigt flere dokumenter gjort direkte tilgængelige. Der er således sket en betydelig stigning i antallet af dokumenter, der er tilgængelige for offentligheden. Spørgsmålet er, om man af denne stigning kan udlede, at det med forordning 1049/2001 er lykkedes at opfylde målsætningen om at give offentligheden den videst mulige adgang til EU-institutionernes dokumenter.

Sigtet med den foreliggende rapport er at besvare dette spørgsmål på grundlag af en detaljeret analyse af, hvordan de tre institutioner hver for sig har anvendt bestemmelserne i forordning 1049/2001. Analysen er primært baseret på de praktiske erfaringer hos de berørte tjenestegrene i de tre institutioner. Det er således endnu for tidligt at vurdere forordningen på grundlag af retspraksis og Den Europæiske Ombudsmands afgørelser. Efter at forordningen har været anvendt i to år, har Retten i Første Instans kun afsagt en enkelt dom², og ombudsmanden har afsluttet elleve klagesager³.

¹ EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43.

² Dom af 17.9.2003 i sag T-76/02 *Messina mod Kommissionen*, endnu ikke offentliggjort i samlingen af afgørelser.

³ Seks klager over Rådet: 917/2000/GG, 1542/2000/PB, 573/2001/IJH, 648/2002/IJH, 1015/2002/PB og 1795/2002/IJH og fem klager over Kommissionen: 1128/2001/IJH, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG og 412/2003/GG.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Reglerne om aktindsigt i EU's dokumenter : Retlige rammer og indhold	6
1.1.	De retlige rammer	6
1.2.	De generelle principper	6
1.3.	Nyskabelser i forordning 1049/2001	7
2.	Hvad dækker retten til aktindsigt?	8
2.1.	Omfattede institutioner	8
2.1.1.	Bestemmelserne i traktaten og i forordningen	8
2.1.2.	De tre institutioners fælles erklæring	8
2.1.3.	Den aktuelle situation	9
2.2.	Hvem har ret til aktindsigt?	10
2.2.1.	Bestemmelserne i traktaten og i forordningen	10
2.2.2.	Udvidelse af retten til aktindsigt	10
2.2.3.	Hvem gør brug af retten til aktindsigt?	10
2.3.	Det materielle anvendelsesområde	11
2.3.1.	Definition af "dokument"	11
2.3.2.	Emneområder, der er omfattet af retten til aktindsigt	12
2.3.3.	Begrebet "dokumenter, som en institution er i besiddelse af"	13
2.3.4.	Dokumenter i form af lydoptagelser eller audiovisuelle optagelser	14
2.3.5.	Elektroniske dokumenter og informationssystemer	14
2.4.	Anvendelsesperiode	14
2.5.	Konklusioner	15
3.	Begrænsninger i retten til aktindsigt	15
3.1.	Oversigt over undtagelsernes anvendelse i 2002	15
3.2.	Absolutte undtagelser	17
3.2.1.	Beskyttelse af den offentlige sikkerhed	17
3.2.2.	Beskyttelse af forsvar og militære anliggender	17
3.2.3.	Beskyttelse af internationale forbindelser	17
3.2.4.	Beskyttelse af finanspolitikken, valutapolitikken og den økonomiske politik	18
3.2.5.	Beskyttelse af privatlivets fred og den personlige integritet	18

3.3.	Særlige regler om følsomme dokumenter	19
3.4.	Undtagelser, der kræver en vurdering af, om der er en offentlig interesse i aktindsigt	20
3.4.1.	Beskyttelse af forretningsmæssige interesser.....	21
3.4.2.	Beskyttelse af retslige procedurer og juridisk rådgivning.....	21
3.4.3.	Beskyttelse af formålet med inspektioner og undersøgelser.....	22
3.4.4.	Beskyttelse af beslutningsprocessen	23
3.4.5.	Afvejning af den offentlige interesse i aktindsigt	24
3.5.	Adgang til dokumenter fra tredjemand	25
3.5.1.	Generelle regler.....	25
3.5.2.	Dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne	25
3.5.3.	Følsomme dokumenter.....	27
3.6.	Delvis aktindsigt	27
3.7.	Adgang til dokumenter, der er mere end 30 år gamle.....	27
3.8.	Aktindsigt i EU-dokumenter i henhold til national lovgivning	28
3.9.	Tilfælde, som ikke er forudset i forordningen	28
3.10.	Specifikke aktindsigtsreglers forenelighed med de generelle regler i forordningen..	29
3.11.	Konklusioner	30
4.	Håndhævelse i praksis af retten til aktindsigt	30
4.1.	Korrekt fremsatte begæringer	31
4.2.	Svarfrist.....	31
4.3.	Meget komplekse, omfattende eller urimelige begæringer – proportionalitet.....	31
4.4.	Vilkår for aktindsigt – fakturering	32
4.5.	Høring af tredjemand	33
4.6.	Intern administrativ klageadgang.....	33
4.7.	Klageadgang til eksterne instanser.....	34
4.8.	Den administrative arbejdsbyrde for de berørte institutioner	35
4.9.	Samarbejde mellem institutionerne.....	36
4.10.	Konklusioner	36
5.	Offentliggørelse og aktiv oplysning.....	37
5.1.	Registre.....	37

5.1.1.	Registrenes karakter	37
5.1.2.	Registrenes indhold.....	37
5.1.3.	Dokumentkategorier.....	38
5.1.4.	Brugen af registre	39
5.2.	Direkte adgang til dokumenter og formidling af informationer.....	39
5.3.	Hjælp til personer, der ønsker aktindsigt	40
5.4.	Konklusioner	41
6.	Status og perspektiver	41
6.1.	Ret til aktindsigt for alle.....	41
6.2.	Præcisering af det materielle anvendelsesområde.....	42
6.3.	Anvendelse af undtagelserne.....	42
6.4.	Arbejdsbyrden som følge af forordningens anvendelse i praksis	43
6.5.	Forordningens betydning for politikken for åbenhed og oplysning af befolkningen.	44
6.6.	Henvisninger til forordningen for at gøre individuelle rettigheder til aktindsigt gældende	44
6.7.	Behov for tilpasning af forordning 1049/2001	45
7.	Forslag.....	45
7.1.	Foranstaltninger på kort sigt.....	45
7.1.1.	Henstilling til de øvrige institutioner om at tilpasse deres regler om aktindsigt til forordning 1049/2001	45
7.1.2.	Henstilling om at udvide retten til aktindsigt til at omfatte alle fysiske eller juridiske personer uden bestemte krav om nationalitet eller bopæl.....	46
7.1.3.	Udvidelse af registre og øget direkte adgang til dokumenter.....	46
7.1.4.	Udvikling af andre informationsværktøjer.....	46
7.1.5.	Styrkelse af det interinstitutionelle samarbejde	46
7.1.6.	Relevant efteruddannelse af agenturernes og de øvrige institutioners ansatte med ansvar for aktindsigt.....	47
7.2.	Foranstaltninger på længere sigt	47
7.2.1.	Gennemgang af de områder, hvor der mangler specifikke regler om aktindsigt.....	47
7.2.2.	Undersøgelse af, hvorvidt det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at ændre forordning 1049/2001	47

1. REGLERNE OM AKTINDSIGT I EU'S DOKUMENTER : RETLIGE RAMMER OG INDHOLD

For at kunne vurdere iværksættelsen af principperne om åbenhed må man se på de retlige rammer for reglerne om aktindsigt i EU's dokumenter og de underliggende principper herfor. Det første regelsæt om aktindsigt blev indført af Rådet og Kommissionen i fællesskab i 1993-1994. De principper, der lå til grund for disse regler, har fortsat gyldighed på trods af en gennemgribende ændring af de retlige rammer i 2001. Med den nye forordning 1049/2001 blev der imidlertid indført vigtige nyskabelser, som udvidede retten til aktindsigt og medførte en kraftig stigning i antallet af begæringer om aktindsigt.

1.1. De retlige rammer

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab har siden 1. maj 1999, da Amsterdam-traktaten trådte i kraft, omfattet en ny artikel 255, som hævder princippet om ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.

Omfanget af og grænserne og de nærmere vilkår for udøvelsen af denne ret til aktindsigt er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Forordningen skulle anvendes fra den 3. december 2001 og fremover udgøre de fælles retlige rammer for aktindsigten i de tre berørte institutioners dokumenter.

Med henblik på anvendelsen af disse fælles regler vedtog de tre institutioner hver især nogle gennemførelsesbestemmelser, som indgår i deres respektive forretningsordener⁴. Disse bestemmelser vedrører de praktiske foranstaltninger i de tre institutioner med hensyn til overholdelsen af de principper og begrænsninger, forordningen fastsætter.

De nævnte bestemmelser erstatter de tre institutioners tidligere afgørelser om aktindsigt i deres respektive dokumenter.

1.2. De generelle principper

EU's egne regler om aktindsigt ligner meget de regler om aktindsigt og adgang til oplysninger, der gælder i hovedparten af de lande, som har lovgivet på området⁵. De ligger også tæt op ad Europarådets henstilling⁶ og Århus-konventionen⁷. Ordningen udmærker sig ved et meget bredt anvendelsesområde og et begrænset antal undtagelser fra retten til aktindsigt, som er forholdsvis generelt formuleret. Den bygger

⁴ Præsidiets afgørelse af 28. november 2001, EFT C 374 af 29.12.2001, s. 1, Rådets afgørelse af 29. november 2001, EFT L 313 af 30.11.2001, s. 40, Kommissionens afgørelse af 5. december 2001, EFT L 345 af 29.12.2001, s. 94.

⁵ Jf. den komparative analyse, der er tilgængelig på webadressen: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm.

⁶ Henstilling Rec (2002) 2 fra Ministerkomitéen til medlemsstaterne om aktindsigt, vedtaget den 21. februar 2002.

⁷ Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet i Århus den 25. juni 1998.

på det princip, at alle dokumenter er tilgængelige, medmindre det vil være til skade for beskyttelsen af ganske bestemte offentlige eller private interesser.

De grundlæggende principper i EU's egne regler om aktindsigt er følgende:

- **Generel adgang uden betingelser:** Alle fysiske og juridiske personer har ret til aktindsigt, og der er ikke pligt til at begrunde en begæring om aktindsigt.
- **Bred definition af begrebet "dokument":** Definitionen på et dokument dækker ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser). Det kan dog kun dreje sig om dokumenter, der henhører under den pågældende institutions kompetenceområde.
- **"Skadesprincippet":** Ingen kategorier af dokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt, ikke engang klassificerede dokumenter. Afslag på aktindsigt skal være baseret på en analyse af, i hvilket omfang dokumentets udlevering vil kunne skade en af de offentlige eller private interesser, der udtrykkeligt er nævnt i forordningen.
- **Administrativ klageadgang:** Alle afgørelser om afslag – og delvist afslag – på begæringer om aktindsigt kan gøres til genstand for en administrativ klage til den pågældende institution. Efter en sådan *genfremsat begæring* skal institutionen tage begæringen om aktindsigt op til fornyet behandling. En fastholdelse af afslaget skal være behørigt begrundet og kan gøres til genstand for domstolsprøvelse eller indklages for Den Europæiske Ombudsmand.

1.3. Nyskabelser i forordning 1049/2001

De grundlæggende principper, der er omtalt ovenfor, fandtes allerede i den adfærds-kodeks, som Rådet og Kommissionen vedtog i fællesskab i 1993, og som blev iværksat ved henholdsvis Rådets afgørelse 93/731, Kommissionens afgørelse 94/90 og Europa-Parlamentets afgørelse 97/632. Forordning 1049/2001 indeholder imidlertid en række nyskabelser, som udvider retten til aktindsigt ganske betydeligt.

- **Ophævelse af "ophavsreglen":** Retten til aktindsigt blev udvidet til at omfatte alle dokumenter i de pågældende institutioner, herunder også dokumenter fra tredjemand.
- **Tilpasning af undtagelsesreglerne:** Der blev tilføjet en særlig undtagelse for dokumenter omhandlende forsvarsanliggender og militære spørgsmål, og disse dokumenter er nu omfattet af forordningens anvendelsesområde⁸. En anden specifik undtagelse vedrører udtalelser fra en juridisk tjeneste; der er ikke tale om at føje en ekstra undtagelse til de eksisterende, men om transponering af retspraksis på området⁹.
- **Afvejning af interesser:** I henhold til forordningen skal beskyttelsen af visse interesser afvejes mod offentlighedens interesse i dokumenternes tilgængelighed.

⁸ Disse dokumenter var ved Rådets afgørelse 2000/527 om ændring af afgørelse 93/731 blevet udelukket fra anvendelsesområdet for reglerne om aktindsigt i Rådets dokumenter.

⁹ Sag T-610/97 R, *Carlsen m.fl. mod Rådet*, Sml. 1998 II, s. 485, sag T-44/97, *Ghignone m.fl. mod Rådet*, Sml. – Personalesager 2000, IA, s. 223, II, s. 1023.

Hvis offentlighedens interesse i dokumentets tilgængelighed er mere tungtvejende, skal der indrømmes aktindsigt, selv om dokumentet er omfattet af en undtagelse fra retten til aktindsigt.

- **Registre og direkte adgang til dokumenter:** Alle de tre institutioner skal oprette et offentligt tilgængeligt register over dokumenter, hvori der kan søges via internettet. Det er desuden i forordningen fastsat som et mål, at dokumenterne i videst muligt omfang skal gøres direkte tilgængelige i elektronisk form.
- **Delvis aktindsigt:** Dette princip, der er fastslået ved retspraksis¹⁰, indgår nu i forordningen (artikel 4, stk. 6). Alle dele af et dokument, der ikke er omfattet af en af undtagelserne, skal udleveres, medmindre udvælgelsen af de pågældende passager udgør en urimeligt stor administrativ byrde i forhold til værdien af de oplysninger, de indeholder.
- **Kortere frist til behandling af begæringer:** Svarfristen på en måned er skåret ned til femten arbejdsdage med mulighed for forlængelse med yderligere femten arbejdsdage i behørigt begrundede tilfælde.

2. HVAD DÆKKER RETTEN TIL AKTINDSIGT?

Forordningens anvendelsesområde er meget bredt; den dækker således alle Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Der kan dog konstateres nogle "huller", som vil blive behandlet nærmere i det følgende.

2.1. Omfattede institutioner

2.1.1. Bestemmelserne i traktaten og i forordningen

Forordningen dækker kun de tre institutioner, der er nævnt i EF-traktatens artikel 255, nemlig Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Der findes således ikke på nuværende tidspunkt noget retsgrundlag, der giver mulighed for at udvide retten til aktindsigt til at omfatte dokumenter fra EU's øvrige institutioner og organer.

2.1.2. De tre institutioners fælles erklæring

De tre institutioner har i erkendelse af denne mangel vedtaget en fælles erklæring¹¹, hvori:

- 1) de forpligter sig til at lade forordningen gælde for de agenturer og tilsvarende organer, der er oprettet af EU's lovgivende myndighed,
- 2) de opfordrer de øvrige institutioner og organer til selv at vedtage tilsvarende regler.

¹⁰ Dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-14/98, *Hautala mod Rådet*, Sml. 1999 II, s. 2489, Domstolens dom i sag C-353/99, *Rådet mod Hautala*, Sml. 2001 I, s. 9565, dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-204/99, *Mattila mod Rådet og Kommissionen*, Sml. 2001 II, s. 2265.

¹¹ EFT L 173 af 27.6.2001, s. 5.

2.1.3. *Den aktuelle situation*

Efter en undersøgelse foretaget af Den Europæiske Ombudsmand på eget initiativ i 1996¹² vedtog hovedparten af EU's institutioner og organer regler om aktindsigt allerede inden, forordning 1049/2001 trådte i kraft. Ikke alle disse frivillige ordninger lever dog helt op til principperne i den nye forordning.

Som opfølgning på den fælles erklæring (jf. punkt 2.1.2.) har institutionerne udvidet anvendelsen af forordning 1049/2001 til at omfatte agenturerne. I forbindelse med en revision af samtlige forordninger om agenturernes oprettelse blev der indføjet en bestemmelse om, at forordning 1049/2001 gælder for agenturerne, og at disse skal vedtage de fornødne gennemførelsesbestemmelser. Disse ændringer blev vedtaget henholdsvis den 18. juni 2003 (retsakter vedtaget efter proceduren for høring af Europa-Parlamentet) og den 22. juli 2003 (retsakter vedtaget efter proceduren for fælles beslutningstagning). De trådte i kraft den 1. oktober 2003¹³. Agenturerne skal have vedtaget de nærmere gennemførelsesbestemmelser for forordningen senest 1. april 2004¹⁴.

Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har fulgt de tre institutioners opfordring. Regionsudvalget vedtog således den 11. februar 2003 regler for aktindsigt, som er i fuld overensstemmelse med forordning 1049/2001¹⁵. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog tilsvarende regler den 1. juli 2003¹⁶.

Revisionsretten, Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Centralbank anvender regler om aktindsigt, som er mere restriktive end forordning 1049/2001. Grundet sin rolle som dømmende myndigheder har Domstolen og Retten i Første Instans ikke vedtaget regler om aktindsigt.

Forslaget til forordning om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser på EU's institutioner og organer¹⁷ indeholder ligeledes en bestemmelse om, at reglerne om aktindsigt i forordning 1049/2001 også gælder for de øvrige institutioner og organer, for så vidt angår adgangen til miljøoplysninger. Disse bestemmelser kommer dog kun til at gælde for Domstolen og Retten i Første Instans i de tilfælde, hvor de ikke optræder som retsinstanser. Domstolen og Retten i Første Instans vil således kun i begrænset omfang blive berørt af retten til aktindsigt i dokumenter, der er under 30 år gamle. Efter udløbet af denne 30-års periode gælder forordning (EØF) nr. 354/83 om åbning for offentligheden af de historiske arkiver, og den omfatter samtlige EU-institutioner og -organer (jf. punkt 3.7.).

¹² Jf. ombudsmandens særlige rapport til Europa-Parlamentet af 15.12.1997, EFT C 44 af 10.2.1998, s. 10.
¹³ Forordningerne (EF) nr. 1641–1655/2003, EFT L 245 af 29.9.2003.

¹⁴ Kontoret for Harmonisering i Det Indre Marked har allerede vedtaget gennemførelsesbestemmelser; i de øvrige agenturer er afgørelserne under forberedelse.

¹⁵ Afgørelse nr. 64/2003, EFT L 160 af 28.6.2003, s. 96.

¹⁶ Afgørelse nr. 603/2003, EFT L 205 af 14.8.2003, s. 19.

¹⁷ KOM(2003) 622 endelig af 24. oktober 2003.

2.2. Hvem har ret til aktindsigt?

2.2.1. Bestemmelserne i traktaten og i forordningen

I overensstemmelse med ordlyden af EF-traktatens artikel 255 garanterer forordningen ret til aktindsigt for borgere og personer med bopæl i EU samt alle juridiske personer, der er etableret i en medlemsstat. Den stiller imidlertid institutionerne frit med hensyn til at udvide retten til aktindsigt til at omfatte andre kategorier af personer.

2.2.2. Udvidelse af retten til aktindsigt

Rådet og Kommissionen har i deres gennemførelsesbestemmelser udvidet retten til aktindsigt til at omfatte alle fysiske og juridiske personer¹⁸. Europa-Parlamentet har i sin forretningsorden indført en tilsvarende udvidelse med formuleringen "i videst muligt omfang"¹⁹. Selv om denne formulering giver Europa-Parlamentet en skønsmæssig beføjelse, har man i praksis efterkommet alle begæringer fra tredjelandsborgere, som ikke er bosiddende i EU. De tre institutioner anvender således forordningen uden at forskelsbehandle borgere fra tredjelands, som ikke er bosiddende i en EU-medlemsstat, og juridiske personer, der ikke er etableret på EU's område.

Flertallet af agenturer har endnu ikke vedtaget deres gennemførelsesbestemmelser. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, som frivilligt følger principperne i forordning 1049/2001, har ikke planer om at udvide retten til aktindsigt til at omfatte borgere fra tredjelands og juridiske personer, som ikke er etableret i EU.

Det skal understreges, at eftersom stadig flere begæringer indgives elektronisk, er det ikke altid muligt at kontrollere, om den, der fremsætter begæringen, er EU-borger eller har bopæl eller er etableret på EU's område.

Århus-konventionen tillader i øvrigt ikke at begrænse retten til aktindsigt til EU-borgere og personer med bopæl i EU. Når først den i punkt 2.1.3. omhandlede forordning om anvendelsen af Århus-konventionen er vedtaget, skal EU's institutioner, organer og agenturer lade retten til aktindsigt gælde alle fysiske og juridiske personer, i hvert fald når begæringen vedrører miljøoplysninger.

2.2.3. Hvem gør brug af retten til aktindsigt?

Årsrapporterne fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen indeholder statistiske data om den faglige profil på de personer, der i 2002 benyttede sig af retten til aktindsigt.

Det fremgår af statistikkerne over, hvem der gør brug af retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, at de pågældende personer for hovedpartens vedkommende tilhører ganske bestemte kredse. Begæringer om aktindsigt i institutionernes dokumenter kommer således normalt fra personer fra den

¹⁸ Rådets afgørelse af 29. november 2001 (2001/840) om ændring af Rådets forretningsorden, bilag III til forretningsordenen, artikel 1; Kommissionens afgørelse af 5. december 2001 (2001/937), bilag II til forretningsordenen, artikel 1, andet stykke.

¹⁹ Europa-Parlamentets forretningsorden, artikel 172, stk. 1, andet afsnit.

akademiske verden (til forskningsformål) eller erhvervslivet (f.eks. lobbyister, der forsøger at påvirke beslutninger, eller advokater, der forsøger at finde oplysninger, de kan bruge til at forsvare deres klienters interesser med).

Eftersom den, der fremsætter begæringen, ikke behøver at begrunde den og udelukkende skal betale kopieringsomkostninger og porto, åbner forordningen også for begæringer af kommerciel art. Kommissionen har således skullet behandle begæringer om aktindsigt i dokumenter, der kunne have en kommerciel værdi (adresselister eller lister over kontaktpersoner), og dokumenter, man normalt skal betale for at få udleveret, men som Kommissionen har kopi af.

Det viser sig desuden, at ganske mange begæringer om aktindsigt (især i Kommissionens dokumenter) kommer fra personer med en specifik interesse i at få adgang til bestemte dokumenter. Sådanne begæringer fremsættes med henvisning til forordning 1049/2001, men vedrører dokumenter, som kun kan udleveres til de personer, de vedrører, og ikke kan gøres offentligt tilgængelige. Sådanne begæringer vedrører f.eks. ansættelsesprocedurer, udbud eller revisioner (jf. også punkt 3.10.).

Det er desuden interessant at se, at journalister, som jo ellers optræder som informationsformidlere til offentligheden, kun i meget begrænset omfang har gjort brug af den ret til aktindsigt, forordningen giver dem. Det skyldes tilsyneladende, at journalister primært interesserer sig for helt aktuelle begivenheder; de har brug for at få oplysningerne med det samme og kan ikke vente femten arbejdsdage på et svar. Begæringer om aktindsigt fra journalister vedrører lydoptagelser fra Europa-Parlamentets møder, dokumenter om igangværende forhandlinger i Rådet, navnlig på områderne FUSP/ESFP og RIA, samt undersøgelser af ganske bestemte emner, f.eks. Kommissionens ejendoms politik eller praksis med hensyn til bevilgelse af orlov til tjenestemænd af personlige årsager. Den sidste type begæringer har helt klart forbindelse med journalisters efterforskning af ganske bestemte forhold. Hovedparten af begæringerne kommer fra et meget begrænset antal journalister.

2.3. Det materielle anvendelsesområde

2.3.1. Definition af "dokument"

Forordningen giver i artikel 3, stk. a), en meget bred definition af begrebet "dokument". Det betyder, at alle samlinger af oplysninger, der opbevares i en eller anden form, er et dokument i forordningens betydning.

Hvis der tages hensyn til princippet om delvis aktindsigt, således som det i første omgang blev defineret af retspraksis og derefter indarbejdet i forordning 1049/2001, er den ret, forordningen giver, derfor i realiteten en ret til indsigt i indholdet af alle eksisterende dokumenter. Retten i Første Instans og Domstolen²⁰ baserer princippet om delvis aktindsigt på fortolkningen af retten til aktindsigt som en ret til adgang til de oplysninger, dokumenterne indeholder; hvis ingen af disse oplysninger er omfattet af en undtagelse fra retten til aktindsigt, skal de udleveres.

Den formulering, der er anvendt i artikel 2, stk. 3 – dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget – kunne indikere en vis grad af formel karakter; forordningen indeholder imidlertid ingen

²⁰

Dommene i førnævnte sager T-14/98, *Hautala mod Rådet*, og C-353/99, *Rådet mod Hautala*.

kriterier eller andre indikationer vedrørende et dokumentets mere eller mindre officielle karakter. Ikke desto mindre kan værdien af de oplysninger, et dokument indeholder, og den skade dokumentets offentliggørelse kan forvolde, variere afhængigt af elementer som f.eks., i hvor høj grad det er færdigredigeret, indholdets mere eller mindre flygtige karakter eller forekomsten af en underskrift og det administrative niveau, hvorfra dokumentet hidrører.

Forordningen forpligter på ingen måde institutionerne til at oprette dokumenter for at efterkomme en begæring. Hvis de ønskede oplysninger ikke findes i et eller flere eksisterende dokumenter, men forudsætter søgning i forskellige kilder og udarbejdelse af specifikke dokumenter og/eller sammenarbejdning af data, ligger begæringen klart langt uden for forordningens anvendelsesområde. Den vil kunne behandles som en begæring om oplysninger i overensstemmelse med den pågældende institutions administrative regler. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har vedtaget kodekser for god administrativ praksis, der omfatter regler om behandling af begæring af oplysninger²¹. Det er imidlertid ikke altid let i praksis at sondre mellem en begæring om oplysninger og en begæring om aktindsigt (navnlig ikke, hvor det drejer sig om databaser, jf. punkt 2.3.5.).

2.3.2. *Emneområder, der er omfattet af retten til aktindsigt*

I artikel 3, stk. a), i forordningen er definitionen af "dokument" begrænset til emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde, men i artikel 2, stk. 3, står der, at forordningen finder anvendelse på dokumenter inden for alle EU's aktivitetsområder.

I henhold til artikel 28 og 41 i traktaten om Den Europæiske Union dækker den ret til aktindsigt, der er fastsat i EF-traktatens artikel 255, også dokumenter, der vedrører afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, dvs. den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Euratom-traktaten indeholder ingen bestemmelser, der svarer til artikel 255. I overensstemmelse med erklæring nr. 41, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktatens slutakt, skal institutionerne bygge på forordning 1049/2001 med hensyn til aktindsigt i dokumenter om emner, der hører under Euratom-traktaten, men ifølge artikel 305, stk. 2, i EF-traktaten, berører bestemmelserne i EF-traktaten ikke bestemmelserne i Euratom-traktaten. Det betyder, at artikel 255 i EF-traktaten og forordning 1049/2001 også gælder her, medmindre andet er fastsat i Euratom-traktaten eller i den afledte ret, der bygger på Euratom-traktaten²². I henhold til dette er det kun dokumenter, der er klassificeret efter bestemmelserne om hemmeligholdelse i forordning (Euratom) nr. 3 fra 1958, som gennemfører Euratom-traktatens artikel 24, der ligger uden for anvendelsesområdet for forordning 1049/2001.

²¹ Europa-Parlamentet: EFT C 97 af 5.4.2000.
Rådet: EFT C 189 af 5.7.2001.
Kommissionen: EFT L 267 af 20.10.2000.

²² I en præjudiciel afgørelse i sag 328/85, *Deutsche Babcock Handel GmbH mod Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Sml. 1987, s. 5119, fortolkede Domstolen EF-traktatens artikel 232, stk. 1, (nu artikel 305, stk. 1) således, at EF-traktaten og gennemførelsesbestemmelserne dertil finder anvendelse på spørgsmål, der omfattes af EKSF-traktaten, medmindre forholdet ikke er reguleret i EKSF-traktatens bestemmelser eller i forskrifter udstedt med hjemmel i denne; denne fortolkning må gælde analogt for artikel 305, stk. 2.

2.3.3. Begrebet "dokumenter, som en institution er i besiddelse af"

Ifølge forordningens artikel 2, stk. 3, finder den "anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget". Ved "institution" forstås Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (forordningens artikel 1). Forordningen præciserer dog ikke de nærmere vilkår for en institutions "besiddelse" af et dokument, eller hvad der forstås ved "institution".

Problemstillingen er forskellig fra institution til institution:

- **Europa-Parlamentet** omfatter dels parlamentsmedlemmerne, hvoraf nogle er valgt til et hverv (formanden, næstformændene, kvæstorerne), organerne (præsidiets, formandskonferencen, udvalgsformandskonferencen og delegationsformandskonferencen), de politiske grupper, udvalgene og delegationerne, dels Generalsekretariatet.
- **Rådet** består af medlemsstaternes repræsentanter på ministerniveau; Rådets drøftelser forberedes af De Faste Repræsentanters Komité og en række udvalg og arbejdsgrupper; Rådet bistås af et generalsekretariat.
- **Kommissionen** består af kommissionsmedlemmerne og en række administrative tjenestegrene.

Europa-Parlamentet har i sin forretningsorden præciseret, hvad der forstås ved "Parlamentets dokumenter"²³. Begrebet dækker dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af personer, som er valgt til et hverv i Parlamentet, af Parlamentets organer, af udvalg eller interparlamentariske delegationer eller af Generalsekretariatet. Dokumenter, der er udarbejdet af de enkelte medlemmer eller de politiske grupper, er Parlamentets dokumenter, hvis de er indgivet i overensstemmelse med forretningsordenen. Efter Parlamentets opfattelse er dokumenter, der er udarbejdet af de enkelte medlemmer eller de politiske grupper, og som ikke eller endnu ikke er formelt indgivet, samt dokumenter, som de enkelte medlemmer har modtaget fra tredjemand, ikke omfattet af forordningens anvendelsesområde.

Rådet har ikke i sin forretningsorden defineret, hvad der forstås ved "Rådets dokumenter". Rådet har dog redegjort for sondringen mellem Rådets egne dokumenter og medlemsstaternes dokumenter (jf. punkt 3.5.2.).

Kommissionen har ikke i sine gennemførelsesbestemmelser givet nogen definition af "Kommissionens dokumenter". Ethvert dokument i formandens, en næstformands eller et kommissionsmedlems eller et kabinetsmedlems besiddelse betragtes som et kommissionsdokument på linje med dokumenter i tjenestegrenenes besiddelse. I overensstemmelse med retspraksis²⁴ sidestilles desuden dokumenter, der er udarbejdet af de udvalg, der bistår Kommissionen med varetagelsen af dens udøvende beføjelser, med Kommissionens dokumenter²⁵.

²³ Europa-Parlamentets forretningsorden, artikel 172, stk. 2, første og andet afsnit.

²⁴ Dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-188/97, *Rothmans mod Kommissionen*, Sml. 1999 II, s. 2463, præmis 62.

²⁵ Jf. artikel 7, stk. 2, i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

2.3.4. *Dokumenter i form af lydoptagelser eller audiovisuelle optagelser*

Denne form for begæringer vedrører primært **Parlamentet**. Alle Parlamentets møder optages på bånd, og disse lydoptagelser arkiveres i første omgang af den ansvarlige tjenestegren og derefter i Parlamentets centralarkiv.

Behandlingen af begæringer om adgang til lydoptagelser rejser særlige problemer. Først er det nødvendigt at gennemgå indholdet af optagelsen for at afgøre, om den kan udleveres i medfør af forordning 1049/2001. Derefter skal der laves kopier uden at ødelægge indholdet af optagelsen. Problemerne er endnu større, hvis der kun gives delvis aktindsigt.

Begæringer om adgang til audiovisuelle optagelser af plenarmøderne medfører en uforholdsmæssigt stor arbejdsbyrde for Parlamentets tjenestegrene på grund af mængden af optagelser. Parlamentets tjenestegrene mener derfor, at den, der fremsætter begæringen, skal begrunde den, navnlig hvis der er tale om gentagne begæringer.

Kommissionen har kun modtaget ganske få begæringer om adgang til optagelser; den ansvarlige tjenestegren har efterkommet begæringen ved at lade den pågældende aflytte optagelserne i Kommissionens lokaler.

2.3.5. *Elektroniske dokumenter og informationssystemer*

Definitionen i forordningen omfatter også dokumenter, der udelukkende findes i elektronisk form (f.eks. i Word-, PDF- eller HTML-format). Spørgsmålet er imidlertid, om denne definition også gælder databaser. Databaser fremstår således ikke som samlinger af dokumenter, men som samlinger af data i konstant udvikling. Finansforvaltnings- og regnskabssystemer er eksempler på databaser, der ikke svarer til den klassiske definition af et "dokument".

Kommissionen følger den praksis at betragte alle rapporter, der er udtrukket af sådanne systemer i overensstemmelse med deres normale brug, som et dokument.

2.4. **Anvendelsesperiode**

Forordningen har skullet anvendes fra 3. december 2001 og garanterer ret til aktindsigt i alle dokumenter, institutionerne er i besiddelse af. Udvidelsen af retten til aktindsigt til at omfatte dokumenter fra tredjemand gælder også dokumenter, som institutionerne har modtaget før den 3. december 2001. I relation til dokumenter fra tredjemand virker forordningen således med tilbagevirkende kraft. Det opvejes til dels af bestemmelsen om, at ophavsmanden skal høres (jf. punkt 3.5.).

2.5. Konklusioner

- Selv om reglerne om aktindsigt endnu ikke gælder for samtlige EU-institutioner og -organer, er ordningen blevet udvidet, så den ikke kun dækker Parlamentet, Rådet og Kommissionen.
- De tre institutioner indrømmer borgere fra tredjelande og juridiske personer, der ikke er etableret i EU, aktindsigt, men denne praksis følges ikke af de øvrige institutioner, organer og agenturer.
- Begrebet "dokument" bør præciseres yderligere på baggrund af praksis.
- Forordningen har primært været til fordel for fagfolk; der bør iværksættes en oplysningsindsats over for den brede offentlighed.

3. BEGRÆNSNINGER I RETTEN TIL AKTINDSIGT

I det følgende gennemgås de tre institutioners anvendelse af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der er fastsat i forordningens artikel 4 og 9.

3.1. Oversigt over undtagelsernes anvendelse i 2002

I årsrapporterne er oplyst den procentvise andel i 2002 af positive besvarelser på genfremsatte begæringer:

	Fuld aktindsigt	Delvis aktindsigt
<i>Rådet</i>	76,4 %	12,2 %
<i>Kommissionen</i>	62,4 %	8,3 %
<i>Parlamentet</i> gav afslag på aktindsigt i 9 tilfælde ud af 528 korrekt indgivne begæringer, hvilket svarer til, at 98,3% af begæringerne blev efterkommet. Et enkelt afslag gav anledning til genfremsættelse af en begæring, hvorefter der blev indrømmet delvis aktindsigt.		

Hovedbegrundelserne for at give afslag på førstegangsbegæring er fordelt som følger:

Begrundelse	EP	Rådet	Kommissionen
Den offentlige sikkerhed		22,9 %	
Internationale forbindelser		24,5 %	1,8 %
Beskyttelse af personoplysninger	22,2 %	0,2 %	5,2 %
Retslige procedurer og juridisk rådgivning	55,6 %	11,4 %	3,7 %
Inspektioner, undersøgelser, revisioner			35,9 %
Beskyttelse af beslutningsprocessen	11,1 %	28,0 %	8,6 %
Kombination af flere begrundelser		10,5 %	38,0 %

Det skal dog understreges, at tallene kun er vejledende; de er hverken sammenlignelige eller udtømmende. Rådets og Kommissionens data vedrører udelukkende begæring om aktindsigt i dokumenter, som endnu ikke er offentligt tilgængelige, og som derfor skal undergives en "skadesanalyse" (harm-test), hvorimod Parlamentets registreringsafdeling registrerer alle formelt fremsatte begæring om aktindsigt. På grund af karakteren af Parlamentets virksomhed vil hovedparten af dets officielle dokumenter kunne udleveres til offentligheden, også selv om de endnu ikke er gjort offentligt tilgængelige. Derimod vedrører mange af de begæring, der fremsættes til Rådet og Kommissionen, dokumenter, hvis udlevering vil kunne skade de interesser, forordningens bestemmelser skal beskytte. Endelig er de ovennævnte procentsatser ikke udtømmende, eftersom begæring også behandles via andre kanaler, bl.a. presse- og informationstjenesterne.

De enkelte begrundelsers procentvis andel viser den pågældende undtagelses relative betydning i forhold til samtlige afslag fra den pågældende institution. Den forskel, der kan konstateres i institutionernes begrundelser, afspejler forskelle i deres opgaver og virksomhed og ikke forskelle i fortolkningen af forordningens bestemmelser.

- **Parlamentets** afslag er i over halvdelen af tilfældene begrundet i behovet for at beskytte udtalelser fra en juridisk tjeneste.
- De begrænsninger, **Rådet** sætter, tager primært sigte på at beskytte Rådets virksomhed i forbindelse med det mellemstatslige samarbejde (udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, samarbejde om retlige og indre anliggender) og interne drøftelser i Rådet; i sidstnævnte tilfælde indrømmes der dog ofte ganske omfattende delvis aktindsigt.
- Langt den hyppigste begrundelse for afslag fra **Kommissionen** er beskyttelse af aktiviteter i forbindelse med inspektioner, undersøgelser og efterforskning samt revisioner; når man ser på, hvor mange afslag der begrundes med flere undtagelser, heriblandt beskyttelse af efterforskning, ligger denne begrundelse i hvert fald delvist bag ca. to tredjedele af Kommissionens afslag på begæring om aktindsigt.

3.2. Absolutte undtagelser

De undtagelser, der er nævnt i forordningens artikel 4, stk. 1, er obligatoriske og absolutte: hvis udleveringen af et dokument vil kunne skade en af de nævnte interesser, skal der gives afslag på begæringen om aktindsigt i det pågældende dokument. Institutionen har ingen skønsmæssige beføjelser, og skaden skal ikke afvejes mod andre interesser.

3.2.1. Beskyttelse af den offentlige sikkerhed

Denne undtagelse fra retten til aktindsigt, som findes i alle nationale lovgivninger, har tilsyneladende mindre betydning i relation til EU's nuværende kompetenceområder. Den er dog relevant i forbindelse med udenrigs- og sikkerhedspolitikken og samarbejdet om retlige og indre anliggender. Det er primært **Rådet**, der er ansvarligt for gennemførelsen af disse politikker, og som derfor må anvende denne begrundelse i ganske mange tilfælde.

3.2.2. Beskyttelse af forsvar og militære anliggender

Denne undtagelse indgik ikke i Rådets og Kommissionens fælles adfærdskodeks, fordi EU ikke på daværende tidspunkt havde kompetence på forsvarsområdet. Spørgsmålet om Den Vesteuropæiske Unions integrering i EU har resulteret i en europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik.

Oprindeligt var de klassificerede dokumenter vedrørende denne politik udelukket fra retten til aktindsigt ved en rådsafgørelse²⁶. Med forordningens ikrafttræden er retten til aktindsigt udtrykkeligt udvidet til også at omfatte denne kategori af dokumenter, men under hensyn til behovet for at beskytte dette særligt følsomme område indførtes denne nye undtagelse i forordningen tillige med særlige bestemmelser om "følsomme" dokumenter (jf. punkt 3.3.). Den anvendes kun meget sjældent: **Rådet** og **Kommissionen** har kun brugt den som begrundelse i ganske få tilfælde i 2002 over for førstegangsbeğæringer (under 1% af alle førstegangsbeğæringer) og i ingen tilfælde over for genfremsatte beğæringer.

3.2.3. Beskyttelse af internationale forbindelser

Ved "internationale forbindelser" forstås forbindelserne mellem EU-institutionerne og tredjelande eller internationale organisationer. Denne undtagelse dækker et temmelig bredt område: både bilaterale og multilaterale forbindelser, politiske forbindelser, handelsmæssige forbindelser og forbindelser i tilknytning til udviklingsbistand. I 2002 var det primært **Rådet**, der henviste til den som begrundelse for afslag på beğæringer om aktindsigt.

For **Rådets** vedkommende drejer afslagene sig som hovedregel om drøftelser med tredjelande eller internationale organisationer inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken eller samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Kommissionen har henvist til denne undtagelse for at beskytte bilaterale eller multilaterale forhandlinger med tredjelande inden for WTO. Disse afgørelser har affødt tre klager til ombudsmanden, alle fra ngo'er. Den ene af disse klagesager er afsluttet;

²⁶

Rådets afgørelse af 14. august 2000 (2000/527) om ændring af afgørelse 93/731.

den drejede sig om afslag på at udlevere interne kommissionsdokumenter, som var udarbejdet i forbindelse med forberedelsen af transatlantiske konferencer. Ombudsmanden accepterede Kommissionens argumentation om, at udleveringen af disse dokumenter ville skade handelsforbindelserne med USA²⁷.

Parlamentet har afslået at udlevere lydbåndet fra et uformelt møde med parlamentsmedlemmer fra et tredjeland for ikke at skade forbindelserne med det pågældende land.

3.2.4. *Beskyttelse af finanspolitikken, valutapolitikken og den økonomiske politik*

Denne undtagelse tager sigte på at beskytte EU's og medlemsstaternes væsentlige interesser og hænger nøjere sammen med EU's specifikke kompetenceområder end de to førstnævnte undtagelser. Alligevel er den kun benyttet af **Rådet** og **Kommissionen** i ganske få tilfælde (under 1% af alle afslag i 2002).

3.2.5. *Beskyttelse af privatlivets fred og den personlige integritet*

Ved udøvelse af retten til aktindsigt skal der tages hensyn til retten til beskyttelse af personoplysninger. Det fremgår af forordningens artikel 4, stk. 1, litra b), som indeholder en specifik henvisning til EU-lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger. Dette område er reguleret ved forordning 45/2001²⁸. Så snart en begæring om aktindsigt vedrører personoplysninger, finder undtagelsen i forordning 1049/2001 og henvisningen til forordning 45/2001 anvendelse. De pågældende dokumenter, eller i hvert fald de dele af disse dokumenter, der indeholder oplysninger af personlig karakter, kan kun udleveres, såfremt betingelserne i forordning 45/2001 er opfyldt.

I praksis er sondringen mellem de to forordninger yderst teoretisk. Ifølge definitionen i forordning 45/2001 betragtes enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person som personoplysninger²⁹. Spørgsmålet er så, hvordan man afgør, hvorvidt udleveringen af personnavne – hvilket er at betragte som behandling af personoplysninger – kan foregå i fuld overensstemmelse med reglerne om beskyttelse af personoplysninger³⁰. I denne forbindelse kan det ud over navne på tjenestemænd og ansatte i forbindelse med deres virke i institutionerne dreje sig om personer, der er nævnt i et dokument, figurerer på en liste over mødedeltagere, deltager i EU-programmer eller henvender sig skriftligt til institutionerne.

Det er dog kun et beskedent antal begæringer, der vedrører oplysninger af personlig karakter. I et enkelt tilfælde har spørgsmålet om anvendelse af forordning 45/2001 på en begæring om aktindsigt i deltagerlister fra møder i et udvalg bestående af

²⁷ Klage 1128/2001/IJH.

²⁸ 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.

²⁹ Artikel 2, stk. a), i forordning 45/2001.

³⁰ I 2003 blev de to første domme om fortolkningen af beskyttelse af personoplysninger afsagt. Det drejer sig om dom af 20.5.2003 i sag C-465/00, *Österreichischer Rundfunk m.fl.* ("Rechnungshof"-dommen), Sml. 2003 I, s. 4989, og dom af 6.11.2003 i sag C-101/01, *Lindqvist*, endnu ikke offentliggjort i samlingen af afgørelser.

eksperter fra medlemsstaterne givet anledning til et sagsanlæg ved Retten i Første Instans³¹.

Spørgsmålet om videregivelse af oplysninger om personers identitet var aktuelt, allerede før forordning 1049/2001 og 45/2001 trådte i kraft, i forbindelse med en begæring om udlevering af navnene på personer, der havde deltaget i et møde, Kommissionen havde afholdt³². På daværende tidspunkt fulgte Kommissionen principperne i direktiv 95/46/EF³³ for at afgøre spørgsmålet på grundlag af en afvejning af de involverede interesser sag for sag. Denne fremgangsmåde kan fortsat anvendes, også efter at forordning 1049/2001 og 45/2001 er trådt i kraft. Afgørelsen om at give aktindsigt i dokumenter indeholdende personoplysninger bør sikre den fornødne balance mellem de involverede rettigheder og interesser, dvs. på den ene side oplysning af offentligheden og på den anden side beskyttelsen af de berørte personer. En sådan afvejning må foretages sag for sag under hensyntagen til omstændighederne i det enkelte tilfælde.

Man skal desuden være opmærksom på forskellene i de to forordningers anvendelsesområde. Forordning 45/2001, dækker kun de områder, der helt eller delvist er omfattet af EU-retten, og altså hverken FUSP eller RIA, hvorimod disse to områder er omfattet af forordning 1049/2001. Desuden finder forordning 45/2001 – i modsætning til forordning 1049/2001 – anvendelse på samtlige EU-institutioner og -organer.

3.3. Særlige regler om følsomme dokumenter

Artikel 9 i forordning 1049/2001 indeholder særlige bestemmelser om såkaldte "følsomme" dokumenter³⁴:

- begæringer om aktindsigt i sådanne dokumenter kan kun behandles af personer med bemyndigelse til at gøre sig bekendt med de pågældende dokumenter
- følsomme dokumenter kan kun indføres i et register eller gøres offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører³⁵.

Begrebet "følsomt" dokument passer imidlertid kun delvist på den klassifikation af dokumenter, der indgår i Rådets og Kommissionens sikkerhedsforskrifter³⁶. Af de klassificerede dokumenter er det kun de nedenfor nævnte, der betragtes som "følsomme":

- dokumenter, der er klassificeret "CONFIDENTIEL UE" eller højere

³¹ Verserende sag T-170/03, *British American Tobacco (Inverstments) Ltd mod Kommissionen*.

³² Sag 713/98/IJH, ombudsmandens særlige rapport og Parlamentets beslutning A5-423/2001.

³³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

³⁴ Ifølge artikel 9 i forordning 1049/2001 er et dokument følsomt, når det er klassificeret som mindst "CONFIDENTIEL" for at beskytte en offentlig interesse i henhold til definitionen i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a); kun dokumenter, der hidrører fra EU's institutioner eller organer, medlemsstaterne, tredjelande eller internationale organisationer kan betegnes som "følsomme".

³⁵ Jf. punkt 3.4.3. og 5.2.

³⁶ Rådets afgørelse 2001/264, EFT L 101 af 11.4.2001, s. 1.

Kommissionens afgørelse 2001/844, EFT L 317 af 3.12.2001, s. 1.

- med det formål at beskytte et område af offentlig interesse (den offentlige sikkerhed, forsvarsanliggender, internationale forbindelser, finanspolitik, monetær politik eller økonomisk politik),
- og som hidrører fra en EU-institution eller et EU-organ, en medlemsstat, et tredjeland eller en international organisation.

Denne definition udelukker dermed dokumenter, der er klassificeret "RESTREINT UE", samt dokumenter, der er klassificeret "CONFIDENTIEL UE", "SECRET UE" eller "TRES SECRET UE/EU TOP SECRET", men som ikke vedrører et område af offentlig interesse (f.eks. dokumenter vedrørende OLAF's undersøgelser og dokumenter, der indeholder oplysninger af privat karakter), eller som ikke hidrører fra en offentlig myndighed (f.eks. dokumenter, der er afleveret af en virksomhed på betingelse af fortrolig behandling).

Selv om de gældende sikkerhedsforskrifter i Kommissionen og Rådet er vedtaget med forbehold af retsakterne om aktindsigt, er denne forskel mellem "følsomme" og "klassificerede" dokumenter en potentiel kilde til konflikter. Selve idéen bag klassificeringen forudsætter således, at alle klassificerede dokumenter er undergivet de samme regler.

Der er ikke med institutionernes sikkerhedsforskrifter føjet nye undtagelser til de i forordningen nævnte, men de indeholder bestemmelse om, hvordan klassificerede dokumenter skal behandles. Når der fremsættes begæring om aktindsigt i et klassificeret dokument, skal det, som det er tilfældet med alle andre dokumenter, undersøges, hvorvidt udleveringen af dokumentet kan forvolde skade. Hvis det viser sig, at ingen af undtagelserne finder anvendelse på det tidspunkt, denne undersøgelse foregår, skal dokumentet nedklassificeres og udleveres. Der er således ingen risiko for, at man med en misvisende klassificering kan undtage dokumenter fra retten til aktindsigt.

Denne forskel har dog endnu ikke givet anledning til konkrete problemer. Det skal understreges, at Rådet og Kommissionen kun er i besiddelse af et meget begrænset antal klassificerede dokumenter, og at der sjældent begæres aktindsigt i disse dokumenter. Parlamentet er ikke i besiddelse af følsomme dokumenter og har endnu ikke vedtaget egne sikkerhedsforskrifter. Den 20. november 2002 indgik Parlamentet og Rådet imidlertid en interinstitutionel aftale om Parlamentets adgang til Rådets følsomme dokumenter og oplysninger vedrørende sikkerheds- og forsvarspolitikken. Den 23. oktober 2003 vedtog Parlamentet en afgørelse om denne aftales iværksættelse³⁷.

3.4. Undtagelser, der kræver en vurdering af, om der er en offentlig interesse i aktindsigt

De begrundelser for afslag, der er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 2 og 3, er også obligatoriske, men skal afvejes mod en eventuel offentlig interesse i at give adgang til indholdet af de pågældende dokumenter. Hvis der foreligger en tungtvejende offentlig interesse i aktindsigt, skal dokumenterne udleveres, også selv om en eller flere af undtagelserne kan gøres gældende.

³⁷

Aftalen og afgørelsen figurerer i bilag VII til Parlamentets forretningsorden.

3.4.1. Beskyttelse af forretningsmæssige interesser

Denne undtagelse tager sigte på at beskytte ikke blot en fysisk eller juridisk persons forretningshemmeligheder eller intellektuelle ejendomsrettigheder, men også vedkommendes forretningsmæssige interesser i bredere forstand, herunder f.eks. den pågældendes forretningsmæssige renommé. Det er næsten udelukkende **Kommissionen**, der begrundet afslag med denne undtagelse.

I de fleste tilfælde har afslag været begrundet med behovet for at beskytte oplysninger afgivet af virksomheder, uanset om det er i forbindelse med undersøgelser om overholdelse af konkurrencereglerne eller for at få en kontrakt om anlægsarbejder eller leverancer efter et udbud iværksat af Kommissionen. Begæringen om aktindsigt hidrører normalt fra en konkurrerende virksomhed.

I en række tilfælde vedrørte afslaget ikke så meget de oplysninger, virksomheden havde givet, men snarere oplysninger, hvis offentliggørelse kunne have skadet virksomhedens renommé, hvilket kunne have medført tab af markedsansede. Også her drejede det sig om at beskytte virksomhedens forretningsmæssige interesser.

Afslag på at udlevere dokumenter med henvisning til beskyttelse af forretningsmæssige interesser har givet anledning til flere sagsanlæg ved Retten i Første Instans. I alle disse sager var beskyttelsen af forretningsmæssige interesser dog ikke den eneste begrundelse for at give afslag på begæringen om aktindsigt³⁸.

3.4.2. Beskyttelse af retslige procedurer og juridisk rådgivning

Denne begrundelse for at give afslag på begæring om aktindsigt, som alle tre institutioner har benyttet, dækker over to forskellige forhold: dels beskyttelse af forløbet af en verserende retssag, dels beskyttelse af uafhængig juridisk rådgivning.

Begrebet "beskyttelse af retslige procedurer" dækker et meget begrænset område, nemlig kun de dokumenter, der er udarbejdet alene med henblik på en bestemt retslig procedure (processkrifter eller stævninger, interne dokumenter vedrørende forberedelsen af en verserende sag samt korrespondance med institutionens juridiske tjeneste eller med et advokatfirma). Denne begrundelse kan ikke anvendes til at give afslag på aktindsigt i administrative dokumenter i tilknytning til sagens genstand³⁹.

Beskyttelsen af "juridisk rådgivning" figurerede ikke udtrykkeligt i de regler om aktindsigt, der var gældende før forordning 1049/2001. Der var dog i retspraksis flere eksempler på, at man havde fundet det nødvendigt at beskytte EU-institutionernes mulighed for at indhente uafhængig juridisk rådgivning^{40 41 42}. Medtagelsen af en særlig undtagelse i forordningen bekræfter blot denne retspraksis.

³⁸ Verserende sager T-68/02 og T-159/02, *Masdar (UK) Ltd mod Kommissionen*, T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH mod Kommissionen*, og T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen*.

³⁹ Dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-92/98, *Interporc Im- und Export GmbH mod Kommissionen*, Sml. 1999 II, s. 3521.

⁴⁰ Kendelse afsagt af Præsidenten for Retten i Første Instans den 3. marts 1998 i førnævnte sag T-610/97R, *Carlsen m.fl. mod Rådet*, navnlig præmis 46.

⁴¹ Dom af 8. november 2000 afsagt af Retten i Første Instans i førnævnte sag T-44/97, *Ghignone m.fl. mod Rådet*.

⁴² Domstolens kendelse af 23. oktober 2002 i sag C-445/00, *Østrig mod Rådet*, endnu ikke offentliggjort.

Fortolkningen og rækkevidden af denne undtagelse, som har til formål at beskytte juridisk rådgivning, har dog givet anledning til divergerende opfattelser, navnlig mellem institutionerne og Den Europæiske Ombudsmand. Sidstnævnte mener således, at der dels må sondres mellem på den ene side de udtalelser, der afgives i forbindelse med lovgivningsvirksomhed, og som bør offentliggøres, når beslutningsprocessen er afsluttet, og på den anden side udtalelser, der vedrører en retstvst. Undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 2, skulle således kun finde anvendelse på sidstnævnte kategori⁴³.

Flere medlemmer af Europa-Parlamentet deler ombudsmandens opfattelse og mener, at Parlamentets egen praksis er for restriktiv. Et medlem af Parlamentet har indbragt spørgsmålet for Retten i Første Instans⁴⁴.

I en konkret sag fandt ombudsmanden, at det var rimeligt at give afslag på aktindsigt i juridisk rådgivning, som hverken indgik i en lovgivningsproces eller i en retstvst, fordi der ikke forelå nogen overordnet offentlig interesse i at udlevere oplysningerne⁴⁵.

3.4.3. *Beskyttelse af formålet med inspektioner og undersøgelser*

Det er den undtagelse, hvormed **Kommissionen** begrundet hovedparten af sine afslag på aktindsigt (35,9% af alle afslag i 2002). At denne undtagelse har fået så stor betydning, skyldes det stigende antal begæringer om aktindsigt i forbindelse med overtrædelsesprocedurer og konkurrencesager. Hertil kommer interessen for de undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), og for revisioner af projekter og programmer, der finansieres med EU-midler.

Domstolen har kun afsagt domme på grundlag af afgørelse 94/90 (adfærdskodeksen) i sager om aktindsigt i dokumenter i tilknytning til **overtrædelsesprocedurer**. Kommissionens praksis er i overensstemmelse med denne retspraksis, som fortsat er fuldt relevant under forordning 1049/2001. Retten i Første Instans har ved flere lejligheder ment, at ønsket om at finde en mindelig løsning mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat, inden Domstolen afsagde sin dom, berettigede til med henvisning til beskyttelse af undersøgelsesvirksomhed at give afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende overtrædelsesprocedurer⁴⁶. I en sag om en klage over afslag på at udlevere brevvekslingen med en medlemsstat i en overtrædelsesprocedure, som endnu ikke var afsluttet, fandt ombudsmanden også, at afslaget var berettiget med henvisning til undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 2, tredje led⁴⁷.

Ud fra et ønske om at finde en rimelig balance mellem behovet for at beskytte undersøgelser af formodede overtrædelser og den offentlige interesse i større åbenhed på dette område har Kommissionen fastsat specifikke retningslinjer for

⁴³ Jf. ombudsmandens særlige rapport efter klage 1542/2000 (PB)SM af 12. december 2002 og forslag til henstilling af 27. marts 2003 i klage 1015/2002/(PB)IJH.

⁴⁴ Verserende sag T-84/03, *Turco mod Rådet*.

⁴⁵ Klage 412/2003/GG.

⁴⁶ Navnlig dommene i sag T-105/95, *WWF UK mod Kommissionen*, Sml. 1997 II, s. 313, præmis 62 ff, og T-191/99, *Petrie mod Kommissionen*, Sml. 2001 II, s. 3677, præmis 67 ff.

⁴⁷ Klage 1437/2002/IJH.

behandlingen af begæringer om aktindsigt i dokumenter vedrørende overtrædelsesprocedurer⁴⁸.

Rettens argumentation i de ovennævnte sager finder tilsvarende anvendelse på procedurer, der kan sidestilles med overtrædelsesproceduren, f.eks. undersøgelse af statsstøtte og anmeldelse af tekniske forskrifter og standarder⁴⁹.

Afslag på at udlevere revisionsrapporter for at beskytte formålet med en undersøgelse af eventuelle uregelmæssigheder har givet anledning til en sag ved Retten i Første Instans⁵⁰ samt flere klager til ombudsmanden.

3.4.4. *Beskyttelse af beslutningsprocessen*

Undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning 1049/2001 tillader institutionerne på visse vilkår at beskytte interne overvejelser forud for beslutningstagningen. Denne undtagelse, som har til formål at sikre, at beslutningerne træffes uden utilbørligt pres udefra, er benyttet som begrundelse af alle tre institutioner.

Betingelserne for at kunne begrunde et afslag med denne undtagelse er imidlertid meget strenge. Til forskel fra de øvrige undtagelser, som finder anvendelse, hvis offentliggørelsen af et dokument blot vil skade en af de interesser, forordningen beskytter, skal offentliggørelsen i dette tilfælde være "til alvorlig skade" for beslutningsprocessen. Sondringen mellem begrebet "skade" og "alvorlig skade" er meget teoretisk og vanskelig at fastslå konkret. Frem for en undersøgelse af alvoren af den forvoldte skade er det snarere en afvejning mod den offentlige interesse i offentliggørelsen af dokumentet, som er bestemmende for beslutningen om at give aktindsigt eller afslå begæringen.

Det er især vanskeligt at påvise, at der er tale om en alvorlig skade, når afslaget med henvisning til artikel 4, stk. 3, andet led, vedrører en afgørelse, som allerede er truffet. Institutionens beslutningsproces omkring den konkrete sag er afsluttet, og offentliggørelsen af et forberedende dokument, som er udarbejdet til brug for de interne overvejelser omkring afgørelsen, skal i givet fald medføre alvorlig skade for institutionens evne til at træffe afgørelser fremover. Vurderingen af skaden risikerer således at blive et alt for abstrakt forehavende.

Desuden tager forordningen kun sigte på de enkelte institutioners interne beslutningsproces og tager således ikke højde for beslutningstagningens inter-institutionelle karakter på EU-plan. Når Kommissionen har fremsendt sit forslag til Parlamentet og Rådet, er dens egen beslutningsproces afsluttet, men den er kun et enkelt led i EU-beslutningsprocessen. Hvis Kommissionen offentliggør dokumenter, der vedrører en sag, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse, vil den kunne skade de andre institutioners beslutningsproces, f.eks. gennemførelsen af en forligsprocedure.

I praksis er undtagelsen om beskyttelse af beslutningsprocessen næsten kun relevant for Rådet og Kommissionen. I Parlamentet er drøftelserne i udvalgene og debatterne

⁴⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene af 28. februar 2003, dok. nr. SEC(2003) 260/3.

⁴⁹ I sag T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH mod Kommissionen*, anfægter klageren, at denne retspraksis er relevant i sager om statsstøtte.

⁵⁰ Verserende sager T-68/02 og T-159/02, *Masdar (UK) Ltd mod Kommissionen*.

på plenarmøderne offentlige, og dokumenter, der udarbejdes af de politiske grupper og ikke indgives officielt, er ikke omfattet af forordningen.

3.4.5. *Afvejning af den offentlige interesse i aktindsigt*

Afvejningen af den offentlige interesse i aktindsigt mod den interesse, der skal beskyttes, er et af de vanskeligste forehavender i behandlingen af begæringer om aktindsigt.

Denne "undtagelse fra undtagelserne" finder anvendelse, når to betingelser er opfyldt:

- der er en **offentlig** interesse i at give adgang til oplysningerne i dokumentet
- denne interesse skal være **tungtvejende** i forhold til den interesse, der skal beskyttes.

Den offentlige interesse er et forholdsvis upræcist juridisk begreb. Det er vanskeligt at fastsætte kriterier, der giver mulighed for at konstatere, hvorvidt der foreligger en generel offentlig interesse i at udlevere bestemte oplysninger. Det er dog klart, at den interesse, som den, der fremsætter begæringen om aktindsigt, måtte have, såfremt vedkommende på eget initiativ begrundet begæringen, ikke i sig selv udgør en offentlig interesse. På den anden side kan man hævde, at der altid vil være en offentlig interesse i at få adgang til oplysninger, som offentlige myndigheder ligger inde med.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en offentlig interesse i aktindsigt i et bestemt dokument, forekommer således ret akademisk. Det egentlige problem består derimod i at afgøre, hvorvidt interessen i en offentliggørelse er af en sådan art, at den berettiger til at se bort fra den skade, der dermed ville kunne påføres en af de interesser, der er beskyttet af forordningen, som f.eks. en virksomheds forretningsmæssige interesser.

Der findes ingen regler, der giver mulighed for på forhånd at afgøre, om den offentlige interesse i at give aktindsigt i et dokument, er mere tungtvejende end den skade, en offentliggørelse vil kunne påføre en af de offentlige eller private interesser, der er beskyttet ved forordningen. Der kan ikke opstilles sådanne regler, fordi det drejer sig om en afvejning af interesser på et givet tidspunkt. Man må i hvert enkelt konkrete tilfælde forsøge at måle skaden og vurdere, om interessen i at bringe oplysningerne i det pågældende dokument til offentlighedens kendskab er mere tungtvejende. De beslutninger, der træffes i konkrete sager, vil dog senere kunne danne grundlag for udvikling af en administrativ praksis.

I forbindelse med alle de begæringer, der foreløbigt er behandlet, har institutionerne konkluderet, at den offentlige interesse i at give adgang til de ønskede dokumenter ikke var tungtvejende og dermed ikke berettigede til at se bort fra undtagelsen.

I de fleste af de tilfælde, hvor den, der fremsatte begæring om aktindsigt, selv henviste til en tungtvejende offentlig interesse, hvilket forekommer hyppigt i forbindelse med genfremsatte begæringer, vidnede begrundelserne om en personlig interesse hos den pågældende. En enkeltpersons interesse kan imidlertid under ingen omstændigheder berettige til at se bort fra undtagelsen, fordi alle dokumenter, der gøres tilgængelige efter en begæring om aktindsigt, dermed bliver offentligt tilgængelige og altså tilgængelige for alle andre.

Flere personer, der har begæret aktindsigt, har, navnlig med henvisning til artikel 1 i traktaten om Den Europæiske Union, ment, at det generelle princip om åbenhed i sig selv udgør en tungtvejende offentlig interesse, som berettiger til aktindsigt i et dokument. Endelig har forskere i visse tilfælde argumenteret med den videnskabelige karakter af deres begæring for at påvise, at der forelå en tungtvejende offentlig interesse i at give adgang til de ønskede dokumenter. Sådanne argumenter kan dog ikke godtages, fordi de ville gøre undtagelserne i forordningen meningsløse. Den offentlige interesse i aktindsigt i et givet dokument er således en "undtagelse fra undtagelsen", som skal anvendes restriktivt. I et konkret tilfælde fandt ombudsmanden, at det forhold, at man ønskede adgang til et bestemt dokument med videnskabelige formål, nok udgjorde en offentlig interesse i dokumentets udbredelse, men at denne interesse ikke var tungtvejende⁵¹.

Selv når den, der fremsætter begæring om aktindsigt, ikke henviser til en offentlig interesse, undersøger institutionen automatisk, om der foreligger en tungtvejende offentlig interesse, der berettiger til at udlevere dokumentet. Denne afvejning kan dog kun foretages på grundlag af de oplysninger, institutionen selv er i besiddelse af. Ethvert argument fra den, der fremsætter begæringen, kan bidrage til en mere præcis afvejning. Selv om bevisbyrden ikke alene påhviler den, der fremsætter begæring om aktindsigt, er det dog klart, at det i praksis normalt vil være op til vedkommende selv at give de oplysninger, der gør det muligt at fastslå, om der foreligger en tungtvejende offentlig interesse i at give adgang til et dokument, selv om det er omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne. Ombudsmanden har givet udtryk for samme opfattelse⁵².

3.5. Adgang til dokumenter fra tredjemand

3.5.1. Generelle regler

I henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning 1049/2001 skal institutionen, når der fremsættes begæring om aktindsigt i dokumenter fra tredjemand, rådføre sig med den pågældende tredjemand for at vurdere, om en undtagelse i henhold til stk. 1 eller 2 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres. Såfremt den tredjemand, hvorfra dokumentet hidrører, modsætter sig udlevering af dokumentet, og ingen af undtagelserne efter institutionens opfattelse kan gøres gældende, har Rådet og Kommissionen i deres gennemførelsesbestemmelser fastsat, at den pågældende tredjemand skal underrettes om, at man har til hensigt at give adgang til dokumentet, og at han har en frist på ti arbejdsdage til at modsætte sig udleveringen. Det er under alle omstændigheder op til institutionen at træffe afgørelsen. I praksis vil afslag normalt blive begrundet, og der tages hensyn til et ønske om, at dokumentet ikke udleveres. Det er meget sjældent, at institutionerne meddeler ophavsmanden til et dokument, at de har til hensigt at udlevere det mod hans ønske, og selv i de sager, der har været, har udleveringen ikke givet anledning til retstvister.

3.5.2. Dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne

Artikel 4, stk. 5, indeholder særlige regler for begæringer om aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat. I henhold til denne bestemmelse, som

⁵¹ Førnævnte klage 412/2003/GG.

⁵² Idem.

gennemfører erklæring nr. 35, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktatens slutakt, kan en medlemsstat anmode en institution om ikke at udlevere et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke.

Det er først og fremmest **Kommissionen**, der modtager begæringer om aktindsigt i dokumenter fra medlemsstaterne. **Rådet** har fortolket begrebet "et dokument, der hidrører fra en medlemsstat", meget restriktivt under hensyn til, at medlemsstaternes repræsentanter deltager i Rådets arbejde. Ifølge denne fortolkning er medlemsstaternes regeringsrepræsentanter eller deres delegerede, når de deltager i drøftelser i Rådet og dets udvalg og grupper, ikke at betragte som eksterne personer eller enheder, men som en del af institutionen. Derimod er dokumenter, der er udarbejdet af en medlemsstat, og som udtrykker denne medlemsstats holdninger generelt og ikke i dens egenskab af medlem af Rådet under forhandlinger i Rådet, at betragte som dokumenter fra tredjemand.

Ordlyden af artikel 4, stk. 5, præciserer ikke, i hvilket omfang institutionerne er forpligtet til at respektere et afslag fra en medlemsstat om udlevering af et af dens dokumenter, men hvis der ikke forelå en sådan forpligtelse, ville bestemmelsen ikke have nogen mening, fordi medlemsstaterne i så fald ville være fuldstændigt sidestillet med andre tredjeparter. Medlemsstaternes særlige stilling i forhold til andre tredjeparter er begrundet i, at forordningen ikke berører de nationale lovgivninger om aktindsigt. Det tilkommer således ikke institutionerne at træffe en afgørelse, som strider mod en afgørelse, en medlemsstat har truffet i medfør af sin egen nationale lovgivning.

Denne fortolkning er blevet bekræftet af Retten i Første Instans i en dom af 17. september 2003. Retten afviste således sagen, idet den vurderede, at Kommissionen med fuld ret havde afslået at give aktindsigt i dokumenter hidrørende fra de italienske myndigheder, fordi disse havde modsat sig en sådan aktindsigt⁵³. Spørgsmålet er også genstand for fem andre verserende sager og en klage til ombudsmanden, som nu er afsluttet⁵⁴.

Det er kun i ganske få tilfælde, der er givet afslag på aktindsigt på grund af klar modstand fra den medlemsstat, hvorfra et dokument hidrører. Bestemmelsen har kun været anvendt af Kommissionen og kun som begrundelse for 2,1% af alle afslag fra Kommissionens side i 2002. Normalt har de nationale myndigheder modsat sig udlevering af dokumenter, som de i forvejen har afvist at udlevere i medfør af deres egen lovgivning, eller som de ikke ville have udleveret, hvis de havde modtaget en begæring herom.

På trods af de ganske få tilfælde af afslag på aktindsigt efter anmodning fra en medlemsstat, har denne undtagelse dog givet anledning til forholdsvis mange klager. Af de elleve sagsanlæg ved Retten i Første Instans, som vedrører afslag fra Kommissionen, drejer de seks sig om netop denne undtagelse (jf. ovenfor).

⁵³

Dom afsagt af Retten i Første Instans i førnævnte sag T-76/02, *Messina mod Kommissionen*.

⁵⁴

Sag T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH mod Kommissionen*, og T-187/03, *Scippacercola mod Kommissionen*, T-139/03 og T-151/03, *Nuova Agricast srl mod Kommissionen* og T-287/03, *S.I.M.S.A srl mod Kommissionen*; klage til ombudsmanden 1753/2002/GG.

3.5.3. Følsomme dokumenter

I henhold til de særlige regler i forordningens artikel 9 om "følsomme" dokumenter (jf. punkt 3.3.) kan den myndighed, hvorfra et sådant dokument hidrører, modsætte sig, dels at det gøres offentligt tilgængeligt, dels at det indføres i registret (artikel 9, stk. 3). Institutionerne skal respektere et sådant afslag. Der er således tale om endnu en undtagelse fra de generelle regler, hvorefter det er institutionerne, der træffer den endelige afgørelse. Det er dog meget sjældent, der begæres aktindsigt i følsomme dokumenter fra tredjemand.

3.6. Delvis aktindsigt

Det sker stadigt hyppigere, at institutionerne indrømmer delvis aktindsigt (12,16% i *Rådet*, 8,3% i *Kommissionen* og to tilfælde i *Parlamentet* i 2002). I de begæringer, *Parlamentet* har behandlet, samt i hovedparten af de begæringer, *Kommissionen* har behandlet, er oplysningerne blevet tilsløret for at beskytte en privatpersons integritet eller for at beskytte forretningsmæssige interesser. Hvad angår *Rådets* dokumenter, drejer det sig normalt om at tilsløre informationer, der gør det muligt at identificere de delegationer, der har givet udtryk for et bestemt synspunkt under behandlingen af lovforslag, inden drøftelserne af den pågældende sag er afsluttet⁵⁵.

Denne praksis med delvis aktindsigt tillader større åbenhed over for offentligheden, samtidig med at man kan beskytte interesser, der ville have lidt skade ved en offentliggørelse af dokumentets fulde ordlyd. Den kan dog indebære en ganske betydelig arbejdsbyrde. I denne forbindelse er det i retspraksis slået fast, at institutionerne for at beskytte hensynet til en god og effektiv forvaltning i specifikke tilfælde, hvor dokumentets omfang eller omfanget af de passager, der skal censureres, vil medføre en urimeligt stor administrativ byrde, skal bringe proportionalitetsprincippet i anvendelse og afveje interessen i at give offentligheden adgang til dele af et dokument mod den arbejdsbyrde, det indebærer⁵⁶.

3.7. Adgang til dokumenter, der er mere end 30 år gamle

I henhold til forordning (EØF) nr. 354/83 af 1. februar 1983⁵⁷, som ændret ved forordning (EF) nr. 1700/2003 af 22. september 2003⁵⁸ om åbning for offentligheden af EØS' og Euratom's historiske arkiver bliver alle EU-institutionernes dokumenter tilgængelige for offentligheden efter 30 år. Der er kun nogle ganske få undtagelser fra denne regel: kun dokumenter, der indeholder enten oplysninger af personlig karakter eller oplysninger, der kan skade forretningsmæssige interesser, samt følsomme dokumenter, hvis klassificering er blevet opretholdt også efter 30 år, bliver ikke automatisk offentligt tilgængelige.

Forordningen om åbningen af de historiske arkiver skal ses i forlængelse af artikel 4, stk. 7, i forordning 1049/2001, hvori der står, at undtagelserne kun finder anvendelse

⁵⁵ Delegationernes navne tilsløres dog ikke, når det drejer sig om forbehold under en parlamentarisk eller sproglig gennemgang.

⁵⁶ Dom afsagt af Retten i Første Instans i førnævnte sag T-14/98, *Hautala mod Rådet*, præmis 86, stadfæstet ved Domstolens dom i førnævnte sag C-353/99 P, *Rådet mod Hautala*, præmis 30; domme afsagt af Retten i Første Instans i førnævnte sager T-204/99, *Mattila mod Rådet og Kommissionen*, præmis 68 og 69, og T-211/00 *Kuijter mod Rådet*, Sml. 2002 II, s. 485, præmis 57.

⁵⁷ EFT L 43 af 15.2.1983, s. 1.

⁵⁸ EFT L 243 af 27.9.2003, s. 1.

i højst 30 år. Efter 30 år er det kun undtagelserne vedrørende privatlivets fred og forretningsmæssige interesser samt de særlige regler for følsomme dokumenter, der i givet fald kan anvendes. Ordlyden af forordning 354/83 er bragt i overensstemmelse med forordning 1049/2001, således som det er fastsat i artikel 18 i sidstnævnte forordning.

Den eneste tilbageværende forskel mellem reglerne om aktindsigt i dokumenter, der er mindre end 30 år gamle, og reglerne om adgang til de historiske arkiver drejer sig om, hvilke institutioner de to forordninger dækker: forordningen om de historiske arkiver finder således anvendelse på alle EU's institutioner og organer og på alle agenturerne.

3.8. Aktindsigt i EU-dokumenter i henhold til national lovgivning

Forordning 1049/2001 har hverken til formål eller som virkning at ændre den nationale lovgivning om aktindsigt. For at sikre en vis konsekvens i de nationale myndigheders behandling af begæringer om aktindsigt i EU-dokumenter foreskriver forordningens artikel 5 dog, at en medlemsstat, der modtager en begæring om aktindsigt fra en EU-institution, skal rådføre sig med denne institution, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres. Den afgørelse, medlemsstaten træffer som svar på begæringen om aktindsigt, må ikke stille sig hindrende i vejen for opfyldelsen af målsætningerne for forordning 1049/2001.

Denne bestemmelse er en parallel til forordningens artikel 4, stk. 5, som tillader en medlemsstat at modsætte sig, at institutionerne udleverer dens dokumenter. Eftersom forordningen ikke berører national lovgivning, er de to situationer dog ikke fuldstændigt parallelle. En institution, der modtager en begæring om aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, er forpligtet til ikke at udlevere dokumentet, hvis de nationale myndigheder, hvorfra det hidrører, modsætter sig det. En medlemsstat, der modtager en begæring om aktindsigt i et dokument fra en EU-institution, anvender sin egen lovgivning. Forordningens artikel 5 konkretiserer blot det loyalitetsprincip, der er fastsat i EF-traktatens artikel 10. Heraf følger, at medlemsstaten er forpligtet til at rådføre sig med den pågældende institution, hvis den er i tvivl, og at træffe en afgørelse, som ikke bringer opfyldelsen af forordningens målsætninger i fare. I praksis vil medlemsstaten tilstræbe at forene forordningens bestemmelser med bestemmelserne i sin egen lovgivning.

Der har kun været forholdsvis få sådanne henvendelser fra medlemsstaterne i den tid, forordning 1049/2001 har været anvendt. Visse medlemsstater er mere tilbøjelige til at rådføre sig med institutionerne, navnlig når begæringen vedrører en overtrædelses-procedure. Andre har udleveret åbningsskrivelser og begrundede udtalelser uden på forhånd at rådføre sig med Kommissionen. Der foreligger dog kun meget spredte oplysninger om medlemsstaternes praksis på dette felt. Der kan derfor ikke siges noget om, hvor mange dokumenter fra EU-institutionerne de nationale myndigheder giver aktindsigt i med hjemmel i deres egen lovgivning.

3.9. Tilfælde, som ikke er forudset i forordningen

Hidtil har undtagelserne i artikel 4 i forordning 1049/2001 været tilstrækkelige til at begrunde afslag på aktindsigt i dokumenter, hvis det kunne forvolde skade. I modsætning til visse nationale lovgivninger indeholder forordningen således ikke nogen detaljeret og nøjagtig liste over undtagelsestilfælde, men fastslår blot, hvilke

offentlige og private interesser der skal beskyttes. De tjenestegrene, der skal anvende forordningen, bestræber sig derfor på at kontrollere, at udleveringen af et dokument ikke vil skade nogen af disse interesser. De skal ikke overveje, om udleveringen af dokumentet vil skade andre interesser end dem, der er nævnt i forordningens artikel 4.

Det skal dog understreges, at artikel 4, stk. 3, er meget restriktiv, eftersom formuleringen ikke giver mulighed for at beskytte visse forberedende dokumenter, som vedrører en sag, hvori en institution allerede har truffet afgørelse, men som indeholder oplysninger, hvis offentliggørelse vil stride imod institutionens interesser. Desuden tager denne artikel udelukkende sigte på at beskytte beslutningsprocessen inden for den enkelte institution og ikke den interinstitutionelle proces, der fører frem til den endelige vedtagelse af en retsakt.

For at skabe større klarhed ville det måske være hensigtsmæssigt, at der med henblik på at beskytte visse veldefinerede interesser blev fastsat specifikke undtagelser, der dækkede sådanne konkrete forhold, i stedet for at henvise til en generel undtagelse baseret på en bred fortolkning.

Endelig er der i Århus-konventionen fastsat en særlig undtagelse, som ikke findes i forordningen. Ifølge denne undtagelse kan en begæring om aktindsigt vedrørende miljøoplysninger afvises, hvis udleveringen af oplysningerne kan skade det natur-område, som oplysningerne vedrører; i konventionen nævnes som eksempel ynglesteder for sjældne arter⁵⁹.

3.10. Specifikke aktindsigtsreglers forenelighed med de generelle regler i forordningen

Forordning 1049/2001 fastlægger nogle generelle regler for aktindsigt i Kommissionens dokumenter. Lovgiveren har ønsket at undgå, at anvendelsen af specifikke regler for adgang til dokumenter, oplysninger og sagsmateriale i forbindelse med særlige procedurer kan medføre begrænsninger, der strider imod forordningen. Derfor indeholder forordningen en bestemmelse om, at Kommissionen skal undersøge, om disse specifikke regler er i overensstemmelse med de generelle regler om aktindsigt (artikel 18, stk. 2).

Det fremgår af den analyse, Kommissionen har foretaget af de pågældende bestemmelser, at de kan inddeles i to grupper:

- 1) visse regler skal betragtes som specifikke eksempler på anvendelsen af en af de generelle undtagelser, der er fastsat i forordningens artikel 4,
- 2) andre bestemmelser giver en part, der berøres af eller har interesse i en bestemt procedure, ret til aktindsigt i dokumenter, hvis udlevering til offentligheden vil kunne skade en af de interesser, der er beskyttet i forordningen.

I ingen af tilfældene har Kommissionen kunnet påvise nogen uoverensstemmelse med forordningen. Den hidtidige praksis bekræfter denne konklusion. Listen over bestemmelser, der er gennemgået i denne forbindelse, blev meddelt Parlamentet og

⁵⁹ Århus-konventionens artikel 4, stk. 4, litra h).

Rådet på et møde i Det Interinstitutionelle Udvalg den 23. september 2003 i Strasbourg.

Spørgsmålet er dog, om de regler, der giver privilegeret adgang ud over den almene ret til aktindsigt, bør udvides eller kodificeres. Det kan således konstateres, at der i visse tilfælde er blevet henvist til forordningen for at gøre en særlig ret til aktindsigt gældende, fordi der ikke fandtes specifikke bestemmelser desangående.

3.11. Konklusioner

Der kan på grundlag af de foreløbige erfaringer drages følgende konklusioner:

- **Mere end to tredjedele af alle begæringer om aktindsigt imødekommes.**
- **Det er kun nogle af undtagelserne i forordningen, der jævnligt anvendes som begrundelse for afslag på aktindsigt; forskellene i statistikkerne afspejler forskelle i de tre institutioners opgaver og aktiviteter.**
- **Undtagelsesreglerne sikrer som helhed den fornødne beskyttelse af de relevante interesser.**
- **Undtagelsen om beskyttelse af beslutningsprocessen sikrer beskyttelse af den enkelte institutions interne beslutningsproces, men tager ikke tilstrækkeligt hensyn til beslutningstagningens interinstitutionelle karakter.**
- **Anvendelsen af undtagelsen om beskyttelse af personoplysninger er problematisk, fordi det har vist sig vanskeligt at forene forordning 1049/2001 og forordning 45/2001.**
- **Begrebet "følsomt dokument" i forordning 1049/2001 stemmer ikke overens med det klassifikationssystem, der er fastsat i sikkerhedsforskrifterne.**
- **Begrebet "en mere tungtvejende offentlig interesse" i udlevering af et dokument kan ikke defineres på forhånd, men må afvejes sag for sag.**
- **Selv om der kun yderst sjældent gives afslag på begæring om aktindsigt med den begrundelse, at den medlemsstat, hvorfra dokumentet hidrører, modsætter sig det, er det Kommissionens erfaring, at denne begrundelse hyppigt giver anledning til klager.**
- **Medlemsstaterne rådfører sig ikke systematisk med institutionerne.**

4. HÅNDHÆVELSE I PRAKSIS AF RETTEN TIL AKTINDSIGT

I det følgende gennemgås de proceduremæssige aspekter af forordningens anvendelse, den arbejdsbyrde, den indebærer, klagemulighederne og samarbejdet mellem de tre berørte institutioner.

4.1. Korrekt fremsatte begæringer

Den eneste betingelse, forordningen foreskriver, for at en begæring kan behandles, er, at den indgives skriftligt på et af EU's officielle sprog. De tre institutioner har i deres gennemførelsesbestemmelser præciseret de nærmere vilkår for fremsættelsen af begæringer. De kan enten fremsendes med posten, via telefax eller via elektronisk post. De tre institutioner har lagt en elektronisk adresse ud på internettet, hvortil alle begæringer om aktindsigt kan sendes, og de, der ønsker det, kan benytte den elektroniske blanket, der ligeledes er lagt ud på Parlamentets og Kommissionens hjemmesider. Der fremsendes en kvittering til afsenderen for modtagelsen af begæringen, medmindre begæringen kan besvares direkte.

Stadigt flere begæringer fremsættes i elektronisk form. I mange tilfælde giver den elektroniske adresse ikke mulighed for at identificere den, der fremsætter begæringen. Ifølge forordningen er den, der fremsætter begæringen, ikke forpligtet til at begrunde den. Der er dog intet til hinder for, at institutionerne forlanger et mindstemål af oplysninger af relevans for behandlingen af begæringen, f.eks. navn og adresse, hvortil papirdokumenter og i givet fald fakturaen skal fremsendes, samt den pågældendes faglige profil til statistiske formål for at kunne vurdere forordningens virkninger i praksis. Generel brug af en elektronisk blanket som den, der anvendes af Parlamentets registerafdeling, skulle gøre det lettere for institutionerne at få de nødvendige minimumsoplysninger fra en begæring, der fremsættes i elektronisk form.

4.2. Svarfrist

I visse tilfælde har institutionerne været nødsaget til at forlænge svarfristen på 15 arbejdsdage, fordi begæringen ikke kunne behandles inden fristens udløb. Problemet gælder først og fremmest Kommissionen, som modtager mange meget omfattende og komplekse begæringer. I betragtning af, at institutionerne er forpligtet til at undersøge alle begæringer om aktindsigt sag for sag, er svarfristen på 15 arbejdsdage normalt for kort til behandlingen af den slags begæringer. Forlængelse af fristen kan som regel tilskrives følgende forhold:

- søgning efter og lokalisering af dokumenterne (især når det drejer sig om gamle dokumenter)
- identificering af de ønskede dokumenter, hvis begæringerne er meget omfattende og samtidig upræcise
- kun få medarbejdere med den nødvendige ekspertise til at vurdere, hvilken skade udleveringen af de ønskede dokumenter kan medføre
- behovet for at rådspørge tredjemand som ophavsmand til et dokument
- oversættelsen af begæringer og svar.

4.3. Meget komplekse, omfattende eller urimelige begæringer – proportionalitet

Visse begæringer om aktindsigt, der fremsættes til **Kommissionen** eller **Parlamentet**, er upræcise, navnlig når de drejer sig om "alle dokumenter vedrørende" et bestemt aktivitetsområde eller emne. Mange begæringer (primært til Kommissionen) er desuden meget omfattende, især de begæringer, der vedrører det fulde sagsmateriale (f.eks. i statsstøttesager eller konkurrencesager). Det er vanskeligt at behandle sådanne begæringer, fordi forordningen kun giver mulighed for enten at forlænge

svarfristen, opfordre den, der fremsætter begæringen, til at præcisere den, hvis den er for upræcis og ikke gør det muligt at identificere de ønskede dokumenter, eller søge at nå frem til en rimelig løsning, hvis begæringen vedrører et meget langt dokument eller et stort antal dokumenter (jf. forordningens artikel 6, stk. 2 og 3). En rimelig ordning kan f.eks. være at begrænse begæringen til dokumenter fra et bestemt tidsrum. Det er også muligt at indbyde den, der fremsætter begæringen, til at komme og gennemse materialet på stedet. Disse løsninger er dog ikke altid tilstrækkelige. I nogle tilfælde, der vedrørte meget omfattende begæringer, har Kommissionen allerede gjort proportionalitetsprincippet gældende ved at svare den, der fremsatte begæringen, at behandlingen af begæringen ville medføre en så uforholdsmæssigt stor administrativ belastning, at det ville krænke princippet om god forvaltningspraksis (analogt med spørgsmålet om delvis aktindsigt, jf. punkt 3.6.). Ved Retten i Første Instans verserer to sager om afslag fra Kommissionen, der blev begrundet med proportionalitetsprincippet⁶⁰.

Parlamentet er den eneste institution, som systematisk opbevarer lydoptagelser og audiovisuelle optagelser. Det drejer sig primært om udvalgmøderne og plenarmøderne. Parlamentets tjenestegrene modtager et stigende antal begæringer om adgang til disse optagelser, som i mange tilfælde er meget omfangsrige. I de tilfælde, hvor der kun kan gives adgang til dele af sådanne optagelser, er det forbundet med et meget stort arbejde at slette de dele, der er omfattet af en undtagelse fra retten til aktindsigt.

I modsætning til visse nationale lovgivninger indeholder forordningen ingen bestemmelser om chikanerende, gentagne eller åbenbart urimelige begæringer. Sådanne begæringer medfører en voldsomt stor arbejdsbyrde på bekostning af behandlingen af begæringer fra borgere, som reelt søger oplysninger. Den eneste måde, hvorpå institutionerne kan forsvare sig mod sådanne begæringer, er ved at henvise til proportionalitetsprincippet (jf. ovenfor) eller ved i samråd med den, der fremsætter begæringen, at finde en rimelig løsning i overensstemmelse med forordningens artikel 6, stk. 3.

Visse systematiske og gentagne begæringer om aktindsigt må betragtes som misbrug af reglerne. Det kan f.eks. være begæringer, der helt klart har til formål løbende at skaffe input til konsekvent EU-fjendtlige kampagner. Begæringer fra sådanne professionelle informationssøgere, der også er indstillet på at udnytte alle eksisterende klagemuligheder, bringer institutionerne i defensiven ved at fremsætte begæringer, som de ikke kan efterkomme, og som helt klart strider imod det egentlige formål med reglerne om aktindsigt.

4.4. Vilkår for aktindsigt – fakturering

Ifølge forordningen kan retten til aktindsigt udøves ved læsning på stedet eller ved udlevering af en kopi (på papir eller i elektronisk form).

Langt hovedparten af dokumenterne udleveres i elektronisk form, men de ældste dokumenter bliver dog normalt fremsendt i en papirversion. I nogle tilfælde, der vedrørte en meget stor mængde dokumenter, er den, der fremsatte begæringen, blevet indbudt til at komme og gennemlæse dem på stedet.

⁶⁰ Førnævnte sager T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen*, og T-170/03, *British American Tobacco (Investments) Ltd mod Kommissionen*.

Institutionerne har i deres gennemførelsesbestemmelser til forordningen indført et fakultativt faktureringsystem for levering af dokumenter på over 20 sider. I praksis udnyttes denne faktureringsmulighed dog sjældent, fordi det er en meget besværlig procedure, og fordi omkostningerne ved faktureringen og inddrivelse af betalingen ville overstige det opkrævede beløb. Hvor det drejer sig om meget omfattende begæringer, kan den blotte oplysning til den, der fremsætter begæringen, om at der skal betales for leveringen af dokumenter, få vedkommende til at afstå fra ønsket om aktindsigt. Det har dog kun begrænset virkning, fordi den vigtigste omkostningsfaktor, nemlig søgningen efter og samlingen af dokumenterne, ikke kan faktureres.

Muligheden for at fakturere bør dog opretholdes, navnlig hvor det drejer sig om virkeligt omfattende begæringer om aktindsigt, men fakturerings- og betalingsproceduren bør uden tvivl forenkles.

4.5. Høring af tredjemand

De tre institutioner har i deres interne regler fastsat en procedure for høring af tredjemand. Denne høring skal foregå skriftligt (normalt via elektronisk post). **Parlamentet** har fastsat en absolut svarfrist på fem arbejdsdage. **Rådet** opererer med en "rimelig frist", og **Kommissionen** opererer med en frist på mindst fem arbejdsdage; i de to sidstnævnte tilfælde skal høringen dog give institutionerne mulighed for at overholde de svarfrister, der er fastsat i forordningens artikel 7 og 8.

Når det drejer sig om dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne, har man vedtaget, at Rådets Arbejdsgruppe for Information fungerer som kontaktpersoner. Høringsanmodninger skal således stiles til medlemmerne af denne arbejdsgruppe.

Som hovedregel respekterer tredjemand rimelige svarfrister.

Høringen af tredjemand er ikke desto mindre forbundet med et ganske betydeligt administrativt arbejde, navnlig hvor det drejer sig om meget omfattende begæringer, der vedrører et komplet sagsmateriale indeholdende et stort antal dokumenter, der hidrører fra forskellige kilder. Det bør fremgå udtrykkeligt af reglerne, at høring af tredjemand berettiger til at forlænge svarfristen.

Institutionerne har i øvrigt forpligtet sig til systematisk at rådføre sig med hinanden i de tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt vedrører et dokument, der hidrører fra en af de to andre institutioner⁶¹. I den anledning undertegnede repræsentanterne for de tre generalsekretærer den 9. juli 2002 et aftalememorandum. Dette memorandum har hidtil fungeret udmærket i praksis, og der afgives normalt høringssvar meget hurtigt.

4.6. Intern administrativ klageadgang

Det fremgår udtrykkeligt af forordningen, at der foreligger en intern administrativ klageadgang ved ethvert afslag på at give aktindsigt (forordningens betragtning 13 og artikel 7 og 8). Denne klageadgang, en såkaldt *genfremsat begæring* har form af en fornyet fremsættelse af den oprindelige begæring med det formål at få institutionen til at ændre holdning. Ved ethvert (også delvist) afslag underrettes den, der har fremsat begæringen, om muligheden for at genfremsætte en begæring inden 15 arbejdsdage fra modtagelsen af institutionens svar.

⁶¹ Jf. artikel 15, stk. 2, i forordning 1049/2001.

Genfremsatte begæringer behandles af en instans, der er uafhængig af den instans, der traf afgørelsen om førstegangsbegæringen.

I **Parlamentet** træffes afgørelser om førstegangsbegæringer af generalsekretæren eller af en befuldmægtiget tjenestemand, medmindre begæringen vedrører et følsomt dokument. I så fald træffes afgørelsen af Præsidiet, som ligeledes træffer afgørelse om genfremsatte begæringer.

I **Rådet** træffes afgørelser om førstegangsbegæringer ligeledes af Generalsekretariatet. Beføjelsen til at træffe afgørelse om genfremsatte begæringer ligger hos Ministerrådet selv. Normalt vedtages sådanne afgørelser med simpelt flertal efter indstilling fra Arbejdsgruppen for Information og De Faste Repræsentanter Komité.

Kommissionen opererer mere decentraliseret på grund af tjenestegrenenes størrelse og de enkelte generaldirektoraters selvstændige ansvarsområder. Afgørelser om førstegangsbegæringer træffes af den pågældende generaldirektør eller en af denne befuldmægtiget tjenestemand. Generalsekretæren er af kollegiet bemyndiget til at træffe afgørelse om genfremsatte begæringer. For at sikre OLAF's uafhængighed i forbindelse med undersøgelser ligger beslutningsbeføjelserne hos generaldirektøren for OLAF i de tilfælde, hvor de ønskede dokumenter vedrører kontorets undersøgelsesvirksomhed⁶². Førstegangsbegæringer vedrørende dokumenter fra Generalsekretariatet og OLAF behandles på direktørniveau for at sikre, at generalsekretæren eller generaldirektøren for OLAF i givet fald kan foretage en uafhængig fornyet behandling af genfremsatte begæringer.

Systemet med beslutningstagning på to niveauer (førstegangsbegæringer og genfremsatte begæringer) har fungeret udmærket. Det giver den, der fremsætter en begæring, en simpel klageadgang uden formaliteter og garanti for, at begæringen vurderes på ny af en anden instans end den, som gav afslag i første omgang. Det fremgår bl.a. af afgørelser om førstegangsbegæringer, som ændres ved behandlingen af den genfremsatte begæring (33,1% i Kommissionen). I betragtning af den ganske langvarige beslutningsproces i forbindelse med genfremsatte begæringer er svarfristen på 15 arbejdsdage dog normalt for kort.

4.7. Klageadgang til eksterne instanser

I tilfælde af afslag på en genfremsat begæring underrettes den, der har fremsat begæringen, om mulighederne for at klage over afgørelsen enten ved et annullations-søgsmål ved Retten i Første Instans eller ved indgivelse af en klage til Den Europæiske Ombudsmand.

Tabellen nedenfor viser antallet af begæringer, sagsanlæg og klager i 2002:

	EP	Rådet	Kommissionen
Førstegangsbegæringer	637	2394	991
Genfremsatte begæringer	1	43	96
Klager til ombudsmanden	-	3	4

⁶² Aktiviteter, der er omfattet af artikel 2, stk. 2 og 3, i afgørelse 1999/352.

Sagsanlæg ved Retten i Første Instans	-	1	6
---------------------------------------	---	---	---

Udfaldet af de syv klager til ombudsmanden var følgende:

- fem klager blev afsluttet, uden at der blev påvist administrative fejl eller forsømmelser⁶³
- én klage gav anledning til en kritisk bemærkning⁶⁴
- én klage blev fulgt op af et forslag til henstilling, men sagen blev afsluttet, fordi der verserer en sag om et lignende spørgsmål ved Retten i Første Instans⁶⁵.

Retten i Første Instans har foreløbigt kun truffet afgørelse i en enkelt sag, og her fik klageren ikke medhold⁶⁶.

I visse sager om begæringer om aktindsigt stilet til **Kommissionen** har den, der fremsatte begæringen, via en national ret forsøgt at få udleveret dokumenter, hvortil vedkommende havde fået afslag på aktindsigt. En national ret kan i realiteten forlange, at Kommissionen udleverer dokumenter til den⁶⁷. Dokumenter, der udleveres i henhold til en sådan begæring, er dog udelukkende beregnet til rettens brug og må ikke gøres offentligt tilgængelige.

4.8. Den administrative arbejdsbyrde for de berørte institutioner

Behandlingen i institutionerne af begæringer om aktindsigt har affødt en ganske betydelig arbejdsbyrde i den tid, forordningen har været anvendt, både på grund af den kraftige stigning i antallet af begæringer, og fordi begæringerne bliver stadigt mere komplekse. Emner, som har fået omfattende mediedækning, afføder ofte mange begæringer om aktindsigt. Behandlingen af begæringerne indebærer i mange tilfælde ekstra arbejde for tjenestegrene, som i forvejen får mange henvendelser. De meget omfangsrige begæringer kræver således mobilisering af administrative ressourcer af ganske betydeligt omfang i de pågældende tjenestegrene, afhængigt af karakteren og mængden af ønskede dokumenter.

Behandlingen af begæringer om aktindsigt medfører ofte et stort arbejde med at identificere og søge efter de relevante dokumenter, navnlig i **Kommissionen**. Når en begæring vedrører alle sagsakter i en sag, svarer begrebet "sag", således som den opfattes af den, der fremsætter begæringen, ikke nødvendigvis til de begreber, der ligger til grund for organiseringen af sagerne i de ansvarlige tjenestegrene.

De tre institutioner har iværksat ambitiøse projekter om elektronisk styring og arkivering af dokumenter. Fremover vil systematisk registrering af dokumenter i interne elektroniske registre gøre det lettere at identificere og søge dokumenter og således mindske det administrative arbejde, der er forbundet med at søge dokumenter.

⁶³ Klagerne 736/2002/GG, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG og 1795/2002/IJH.

⁶⁴ Klage 648/2002/IJH.

⁶⁵ Klage 1015/2002/(PB)IJH.

⁶⁶ Førnævnte sag T-76/02, *Messina mod Kommissionen*.

⁶⁷ Domstolens kendelse af 13.7.1990 og 6.12.1990 i sag C-2/88 Imm., *Straffesag mod Zwartfeld m.fl.*, Sml. 1990 I, s. 3365 og 4405.

For at kunne garantere den bedst mulige anvendelse af forordningen har institutionerne gennemført omfattende oplysnings- og uddannelsesforanstaltninger for personalet (bl.a. med offentliggørelsen af interne vejledninger og afholdelse af kurser). Disse foranstaltninger skal videreføres og udbygges for at gøre de ansatte mere fortrolige med reglerne om aktindsigt.

4.9. Samarbejde mellem institutionerne

Forordningen gælder for tre institutioner, som har meget forskellige opgaver, og som fungerer meget forskelligt. For at sikre, at reglerne om aktindsigt under alle omstændigheder anvendes ensartet, indeholder forordningens artikel 15, stk. 2, en bestemmelse om, at der skal nedsættes et interinstitutionelt udvalg *"til at undersøge den bedste praksis, behandle eventuelle konflikter og drøfte den fremtidige udvikling vedrørende aktindsigt"*.

Dette udvalg består af politiske repræsentanter for de tre institutioner. Udvalgets drøftelser forberedes af generalsekretærene eller deres repræsentanter. Det faktum, at både selve udvalget og den forberedende gruppe består af højtstående tjenestemænd, indebærer, at der ikke kan afholdes regelmæssige møder.

Det Interinstitutionelle Udvalg har desuden til opgave at drøfte de politiske problemer, forordningens anvendelse giver anledning til. Det har dog vist sig, at forordningens gennemførelse rejser en lang række mere tekniske og juridiske spørgsmål, som ikke kan forelægges de politiske beslutningstagere uden først at være grundigt behandlet af de tjenestegrene, der er ansvarlige for forordningens anvendelse i praksis. Koordineringen mellem disse operationelle tjenestegrene er hidtil foregået sag for sag.

4.10. Konklusioner

- **Institutionerne, især Kommissionen, modtager jævnligt meget omfangsrige eller upræcise begæringer om aktindsigt.**
- **Forordningen indeholder ingen bestemmelser om chikanerende, gentagne eller åbenbart urimelige begæringer; institutionerne ser sig ind imellem nødsaget til at påberåbe sig proportionalitetsprincippet.**
- **Det kan være vanskeligt at overholde fristerne, bl.a. på grund af begæringernes komplekse karakter og behovet for at rådspørge tredjeparter.**
- **Antallet af sagsanlæg og klager er fortsat begrænset i forhold til antallet af begæringer.**
- **Forordningens anvendelse medfører en ikke ubetydelig arbejdsbyrde for institutionerne; moderniseringen af dokumentstyringen vil dog efterhånden gøre det muligt at mindske denne arbejdsbyrde.**
- **Visse systematiske og gentagne begæringer om aktindsigt må betragtes som åbenbart misbrug af reglerne.**

5. OFFENTLIGGØRELSE OG AKTIV OPLYSNING

Forordning 1049/2001 fastsætter i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 255, stk. 2, vilkårene for borgernes mulighed for på begæring at få aktindsigt i Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Forordningen tager således sigte på såkaldt "passiv oplysning", men indeholder dog også bestemmelser om "aktiv oplysning", navnlig om oprettelse af offentlige registre og direkte adgang til dokumenter ad elektronisk vej. Desuden skal forordningen ses i sammenhæng med en mere overordnet politik for åbenhed over for offentligheden, hvori den indgår som et meget væsentligt element.

5.1. Registrene

Forordningens artikel 11 foreskriver, at institutionerne skal give adgang til et register over dokumenter i elektronisk form, så borgerne får mulighed for helt konkret at udnytte deres ret til aktindsigt. Kun **Rådet** havde i forvejen et offentligt register på internettet, da forordning 1049/2001 trådte i kraft; **Parlamentet** og **Kommissionen** åbnede i overensstemmelse med forordningens bestemmelser deres registre den 3. juni 2002⁶⁸.

5.1.1. *Registrenes karakter*

Disse registre skal give borgerne mulighed for at finde frem til de dokumenter, der måtte være af interesse for dem. De er først og fremmest søgeredskaber, men brug af registrene er på ingen måde en forudsætning for at få aktindsigt. For det første betyder et dokument indførelse i et register ikke nødvendigvis, at det er tilgængeligt for offentligheden, og for det andet kan der også fremsættes begæring om aktindsigt i dokumenter, som ikke findes i registrene.

5.1.2. *Registrenes indhold*

Forordningen foreskriver ikke, hvilke kategorier af dokumenter der skal findes i registrene. Institutionerne er ikke i henhold til forordningen forpligtet til at have et register, der omfatter alle de dokumenter, de modtager eller udarbejder. Det ville i øvrigt også være umuligt i betragtning af den meget brede definition af begrebet dokument i forordningens artikel 3, stk. a).

Registrene skal dog være udtømmende, for så vidt angår de kategorier af dokumenter, de indeholder; når først det er afgjort, hvilke kategorier af dokumenter der skal indgå i registret, skal alle dokumenter i de pågældende kategorier være refereret i registret.

For hvert indført dokument indeholder registret ét eller flere referencenumre, emnet, titlen eller en kort beskrivelse af indholdet samt datoer for modtagelse eller udarbejdelse og registrering. For de dokumenter, der er direkte tilgængelige, giver et hyperlink adgang til dokumentets fulde ordlyd (jf. punkt 5.2.).

⁶⁸ Rådets register har været tilgængeligt siden 1.1.1999.

De oplysninger, registret indeholder, er udformet på en sådan måde, at de ikke svækker beskyttelsen af de interesser, som er omfattet af undtagelserne i forordningens artikel 4. Således kan en forkortet titel erstatte en fuld titel, som ville afsløre oplysninger, hvis videreformidling kunne forvolde skade.

Der er dog en enkelt undtagelse med hensyn til indførelsen af et dokument i registrene: det drejer sig om de "følsomme" dokumenter i den i forordningens artikel 9 fastsatte betydning, som kun kan indføres i et register, hvis den, dokumentet hidrører fra, giver sit samtykke. Det skal fremgå af årsrapporterne fra de tre institutioner, hvor mange følsomme dokumenter, der ikke er indført i registrene. Europa-Parlamentet hverken udarbejdede eller modtog følsomme dokumenter i 2002. Der er heller ingen "følsomme" dokumenter, der falder ind under dokumentkategorierne i Kommissionens register. Rådet har oplyst, at det er mindre end en tredjedel af de 250 dokumenter, der er klassificeret som mindst "CONFIDENTIEL UE", der ikke er indført i registret.

5.1.3. Dokumentkategorier

Parlamentet har ladet sit register dække ikke blot samtlige dokumenter vedrørende Parlamentets arbejde, men også al korrespondance stilet til institutionen og dens formand. I første omgang lagde man referencer på de seneste dokumenter ind i registret, men der arbejdes på at føre også ældre dokumenter ind. Parlamentet har desuden til hensigt at udvide registret til at omfatte administrative dokumenter.

Rådets register dækker alle "standarddokumenterne", dvs. de dokumenter i tilknytning til Rådets arbejde, som er blevet forelagt et af Rådets organer (arbejdsgrupper, De Faste Repræsentanternes Komité, Rådet i dets forskellige sammensætninger).

Kommissionen ligger inde med et meget stort antal dokumenter og er desuden opbygget med decentrale enheder, hvorfor man i første omgang valgte at oprette et register over de dokumenter, der registreres og udsendes af Generalsekretariatets kontor, og som har tilknytning til institutionens lovgivnings- og forskriftsmæssige arbejde. Det dækker dagsordener og mødereferater fra Kommissionens møder samt dokumenterne i serierne COM, C og SEC (de danske udgaver har betegnelserne KOM, K og SEK). Til dette register skal føjes registret over formandens korrespondance samt andre eksisterende informationskilder. Registret er for nylig blevet suppleret med det offentligt tilgængelige register over dokumenter vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen ved varetagelsen af dens udøvende beføjelser ("komitologi"), og som fremsendes til Parlamentet i henhold til dettes ret til aktindsigt⁶⁹. For at gøre det nemmere for brugerne er alle disse informationsværktøjer tilgængelige fra en enkelt portal. Det er hensigten, at registrene og de øvrige informationsværktøjer fremover skal integreres endnu mere.

Det er meningen, at disse registres dækning, og det gælder navnlig Kommissionens, gradvis skal udvides. I første omgang har Kommissionen prioriteret indførelsen af lovgivningsdokumenter i registrene, og det er også de dokumenter, som i henhold til forordningens artikel 12, stk. 2, primært skal være direkte tilgængelige.

⁶⁹ Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

5.1.4. *Brugen af registrene*

Oprettelsen af registrene har medført en stigning i antallet af begæringer om aktindsigt, men det mærkes først og fremmest i **Parlamentet** og **Rådet**. Sidstnævnte institution konstaterede således i 1999, da man oprettede registret, en stigning i antallet af begæringer om aktindsigt på 70%. Parlamentet har noteret en bemærkelsesværdig stigning i antallet af begæringer om aktindsigt siden den 3. juni 2002: 117 begæringer fra januar til maj 2002 og 520 fra juni til december 2002. I **Kommissionen** er antallet af begæringer om aktindsigt steget mere jævnt i løbet af 2002.

I **Parlamentet** og **Rådet** fremsættes langt hovedparten af begæringerne om aktindsigt efter, at de pågældende har konsulteret registrene. Næsten alle begæringer til Parlamentet om aktindsigt fremsættes med brug af den elektroniske blanket, der er knyttet til registret. I **Kommissionen** er det kun en begrænset del af begæringerne om aktindsigt, der vedrører dokumenter, som er fundet i de to registre, dvs. COM, C og SEC-dokumenter samt formandens korrespondance. Hovedparten af begæringerne vedrører i realiteten sager (overtrædelsesprocedurer, statsstøttesager og sager om fusioner og virksomhedsovertagelser) og ikke specifikke dokumenter. Desuden vedrører de begæringer, der fremsættes til Kommissionen, normalt ikke lovgivningsarbejde, men i højere grad arbejdet med kontrollen af EU-rettens anvendelse.

Parlamentets og Rådets erfaringer viser, at registrene gør det muligt at formulere begæringerne mere præcist, og de bidrager således til at mindske den administrative arbejdsbyrde, der er forbundet med at identificere og søge dokumenterne.

5.2. **Direkte adgang til dokumenter og formidling af informationer**

Der er ikke i forordningen fastsat kriterier for den direkte adgang til dokumenterne, men der står i artikel 12, at institutionerne "i videst muligt omfang" skal give offentligheden direkte adgang til dokumenter i elektronisk form eller gennem et register. Dette ønske om direkte tilgængelighed tager især sigte på lovgivningsdokumenter.

De tre institutioner har i deres forretningsordener fastsat, hvilke kategorier af dokumenter der så vidt muligt skal gøres direkte tilgængelige i elektronisk form (bl.a. ved at etablere links mellem referencerne i registret og dokumenternes fulde ordlyd) eller ved automatisk at udlevere dem på begæring⁷⁰.

En meget stor del af de dokumenter, der figurerer i de tre institutioners registre, er nu tilgængelige i deres fulde ordlyd. Efterhånden som registrenes dækning udvides, vil langt flere dokumenter blive direkte tilgængelige. Allerede nu er over halvdelen af dokumenterne i Parlamentets og Rådets registre direkte tilgængelige. Kommissionens register omfatter links til de endelige udgaver af KOM-dokumenter på Publikationskontorets websted EUR-Lex. Man arbejder på at vedføje en oversigt over dokumenter, som Publikationskontoret ikke har offentliggjort, men som skal gøres direkte tilgængelige, f.eks. tidligere versioner af KOM-dokumenter, når først den endelige version er vedtaget.

⁷⁰

Bilag XV til Parlamentets forretningsorden.

Artikel 11 i Rådets afgørelse 2001/840.

Artikel 9 i bilaget til Kommissionens afgørelse 2001/937.

Ud over de dokumenter, der er tilgængelige via registrene, har de tre institutioner i de seneste år foretaget en kraftig udbygning af deres informationsformidling til offentligheden på deres hjemmesider. Disse hjemmesider indeholder mange faktuelle oplysninger beregnet til generel orientering af offentligheden. På Europa-serveren kan man således via en fælles portal blive ført rundt til disse forskellige hjemmesider. Desuden indeholder de tre institutioners hjemmesider links til de andre institutioners registre. Systemet er suppleret med svartjenester, der betjener borgerne direkte (Europe Direct, elektroniske brevkasser).

5.3. Hjælp til personer, der ønsker aktindsigt

For at gøre det lettere for borgerne at udøve deres ret til aktindsigt har de tre institutioner udgivet en fælles brochure med generelle oplysninger om deres dokumenter, og hvordan man får adgang til dem. Brochuren foreligger i papirversion og i en elektronisk version på institutionernes fælles portal på Europa-serveren. Fra denne portal kan borgerne få adgang til de tre institutioners egne hjemmesider, der indeholder mere detaljerede oplysninger om deres arbejde og om, hvordan man får adgang til deres dokumenter og deres registre.

Alle disse oplysninger giver i ganske mange tilfælde mulighed for at formulere meget præcise og målrettede begæringer om aktindsigt. Hvis en institution modtager en begæring, som ikke er tilstrækkeligt præcis, opfordrer den dog den pågældende til at afgrænse emnet for søgningen nærmere og bistår gerne hermed, bl.a. ved at forklare, hvordan registret benyttes. Meget ofte ydes denne assistance via elektroniske meddelelser. I givet fald kan begæringen gøres mere præcis ved telefonisk kontakt med den pågældende. I nogle tilfælde udarbejder institutionen en liste over dokumenter, der formodes at være af interesse for den, der ønsker aktindsigt, så han eller hun bedre kan afgøre, præcist hvilke dokumenter der ønskes adgang til. I andre tilfælde oplyses spørgeren om, på hvilke sider på internettet der findes forskellige informationer, som gør det muligt at præcisere begæringen nærmere.

Det kan også forekomme, at der ikke ønskes adgang til bestemte dokumenter, men snarere oplysninger af mere generel karakter. I disse tilfælde behandles henvendelserne af de relevante informationstjenester, f.eks. "Borgernes brevkasse" i Parlamentet, Rådets enhed for information af offentligheden og "Europe Direct"-tjenesten i Kommissionen.

5.4. Konklusioner

- Efter at de tre institutioner har oprettet offentligt tilgængelige registre, er det blevet lettere for borgerne selv at søge de dokumenter, der kan være af interesse for dem.
- For Kommissionens vedkommende bør registrene og de øvrige informationsværktøjer integreres bedre.
- En væsentlig del af de dokumenter, der er refereret i registrene, er direkte tilgængelige i deres fulde ordlyd.
- Alle tre institutioner har oprettet informationstjenester, der behandler henvendelser om oplysninger af mere generel karakter.
- En lang række oplysninger formidles via de tre institutioners respektive hjemmesider på internettet; borgerne kan i givet fald få mere individuel assistance til at udøve deres ret til aktindsigt.

6. STATUS OG PERSPEKTIVER

Det fremgår af redegørelsen i punkt 2.-5., hvilke fordele og ulemper der er forbundet med selve forordningen og den måde, hvorpå den anvendes. I det følgende skal det vurderes, i hvilket omfang forordningen har gjort det muligt at opfylde målsætningen om at give bredest mulig adgang til EU-institutionernes dokumenter, så borgerne får bedre oplysning og i højere grad inddrages i beslutningsprocessen.

6.1. Ret til aktindsigt for alle

Selv om retten til aktindsigt ikke gælder dokumenter fra alle EU-organerne, går tendensen i retning af, at stadigt flere institutioner og organer anvender forordningens bestemmelser. Forordning 1049/2001 gælder nu også for EU's agenturer, og de institutioner og organer, som ikke er omhandlet i traktatens artikel 255, har – med undtagelse af Domstolen – på frivillig basis vedtaget regler om aktindsigt.

Forordningen om Århus-konventionens anvendelse på EU's institutioner og organer vil udvide retten til aktindsigt til at omfatte miljøoplysninger, som alle EU-institutioner og -organer ligger inde med. Det udkast til forfatningstraktat, som konventet har udarbejdet, indeholder desuden en bestemmelse om "aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer og agenturer". Der er således reel mulighed for, at aktindsigten vil blive udvidet til at omfatte alle EU's organer.

Det betyder imidlertid ikke, at der ikke fortsat sondres mellem på den ene side EU-borgere og personer med bopæl i EU og på den anden side borgere fra tredjelande, som ikke har bopæl i en medlemsstat, og juridiske personer, der ikke er etableret på EU's område. Århus-konventionen opererer ikke med denne sondring, men den er opretholdt i udkastet til forfatningstraktat. Af retfærdighedshensyn og praktiske hensyn bør denne forskelsbehandling afskaffes på frivillig basis.

6.2. Præcisering af det materielle anvendelsesområde

Forordningen opererer med en meget bred definition af begrebet "dokument", men afgrænser det ikke nærmere. Den indeholder således ingen kriterier for dokumenternes mere eller mindre officielle karakter, hvorfor uformelle meddelelser må betragtes som dokumenter på lige fod med officielle aktstykker. Forordningen præciserer desuden heller ikke, hvad begrebet "institution" dækker. Parlamentet har præciseret begrebet "Parlamentets dokumenter" i sin forretningsorden og har således afgrænset forordningens anvendelsesområde i relation til dokumenter, der hidrører fra de politiske grupper og de enkelte parlamentsmedlemmer, som ikke er valgt til et hverv i institutionen.

6.3. Anvendelse af undtagelserne

De undtagelser, der er fastsat i forordningens artikel 4, svarer til de normale begrænsninger i retten til aktindsigt, som figurerer i hovedparten af de nationale lovgivninger samt i Europarådets henstilling (2002) 2 og i Århus-konventionen. EU-lovgivningen om aktindsigt er således hverken mere eller mindre restriktiv end den gældende lovgivning i hovedparten af medlemsstaterne.

Det viser sig i praksis, at det kun er nogle få af undtagelserne, der jævnligt gøres gældende; det drejer sig om beskyttelse af:

- den offentlige sikkerhed og internationale forbindelser (denne undtagelse gøres navnlig gældende af Rådet i forbindelse med aktiviteter, der hører under anden og tredje søjle)
- retslige procedurer og juridisk rådgivning
- den interne beslutningsproces
- formålet med inspektioner, undersøgelser og revisioner (denne undtagelse gøres udelukkende gældende af Kommissionen).

I 2002 blev mellem 70% og 98% af begæringerne om aktindsigt imødekommet. Procentsatserne varierer mellem institutionerne, men tallene lader sig vanskeligt sammenligne. Hvis man tager højde for, at den procentvise andel af positive besvarelser i Rådet og Kommissionen udelukkende vedrører dokumenter, som endnu ikke var tilgængelige, har forordningen dog betydet, at ganske mange flere dokumenter er gjort tilgængelige for offentligheden.

Anvendelsen af undtagelsen om beskyttelse af "personoplysninger" er problematisk, fordi det er vanskeligt at forene forordning 1049/2001 og forordningen om beskyttelse af personoplysninger (45/2001).

Beslutningsprocessen er ikke beskyttet på samme måde som de øvrige interesser, der er nævnt i forordningens artikel 4. Kravet om, at der skal være tale om "alvorlig

skade", forekommer overdrevet, og forsøg på at påvise en sådan "alvorlig skade" resulterer i en meget teoretisk argumentation. Denne undtagelse burde desuden give mulighed for at beskytte ikke blot beslutningsprocessen i den institution, hvortil der er fremsat begæring om aktindsigt, men også beslutningsprocessen i de øvrige institutioner, som er involveret i den pågældende sag.

Institutionerne har endnu ikke oplevet, at de har været nødsaget til at udlevere dokumenter, hvis offentliggørelse har forvoldt skade, men hvor der ikke kunne henvises til nogen undtagelse i forordningen. Der vil dog kunne forekomme problematiske tilfælde. Beskyttelse af miljøet er således i henhold til forordning 1049/2001 ikke en acceptabel begrundelse for at give afslag på en begæring om aktindsigt. Eftersom Århus-konventionen i nær fremtid kommer til at gælde for EU-institutionerne, bør det undersøges, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at fastsætte en særlig undtagelse svarende til undtagelsen i konventionen.

Mere generelt kunne det være hensigtsmæssigt på baggrund af de indhøstede erfaringer og ud fra et ønske om mere klare regler at fastsætte specifikke undtagelser, der dækker ganske bestemte tilfælde.

6.4. Arbejdsbyrden som følge af forordningens anvendelse i praksis

Problemstillingen har to aspekter:

På den ene side er det vigtigt, at institutionerne afsætter de fornødne ressourcer til at kunne anvende forordningen om aktindsigt korrekt. Uden de fornødne ressourcer kan det således blive vanskeligt at opfylde selve principperne om aktindsigt og åbenhed. Det drejer sig ikke kun om at afse tilstrækkelige ressourcer i form af personale og materiel, men også om at give det pågældende personale den fornødne uddannelse og oplysning. Aktindsigt er en tværgående aktivitet, som berører mange af dem, der arbejder i institutionerne.

For det andet er der ikke i forordningen udtrykkeligt taget højde for problemet med omfangsrige, gentagne, chikanerende eller urimelige begæringer om aktindsigt. Selv om det er risikabelt at forsøge at definere denne form for begæringer, bør man undgå, at det forhold, at visse begæringer er forbundet med en urimeligt stor administrativ arbejdsbyrde, kommer til at gå ud over borgere, som i god tro begærer aktindsigt i dokumenter, der imødekommer et reelt behov for informationer. Eftersom muligheden for at fakturere kopierings- og portoudgifter kun har begrænset afskrækkende virkning, bør det tilstræbes i højere grad at inddrage proportionalitetsbegrebet, som jo i forvejen gøres gældende i retspraksis, når det drejer sig om at give delvis aktindsigt og udskille de dele af dokumenter, som undtagelserne ikke finder anvendelse på.

I to tilfælde, hvor der var tale om meget omfangsrige begæringer, har Kommissionen anvendt proportionalitetsprincippet ved analogi med den situation, hvor der gives delvis aktindsigt. Begge disse afgørelser er blevet appelleret til Retten i Første Instans. Man må derfor afvente Rettens dom, før man kan gå videre ad denne vej.

6.5. Forordningens betydning for politikken for åbenhed og oplysning af befolkningen

Formålet med forordning 1049/2001 er at skabe større åbenhed omkring institutionernes arbejde og således bringe dem tættere på borgerne. Åbenhed er ikke et mål i sig selv, men en forudsætning for øget inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen og dermed styrkelse af institutionernes demokratiske karakter og borgernes tillid til EU-administrationen.

Forordningens ikrafttræden var et vigtigt led i udviklingen af en politik for et mere åbent EU. De tre institutioner har således i over to tredjedele af aktindsigtssagerne, gjort dokumenter, der endnu ikke var offentliggjort, offentligt tilgængelige efter begæring om aktindsigt, samtidig med at et stigende antal dokumenter gøres direkte tilgængelige. Erfaringerne synes dog at bekræfte, at forordningen primært har været til gavn for folk med faglig interesse i EU-anliggender, og at den derfor ikke kan betragtes som et af de bedste værktøjer i oplysningsindsatsen over for borgerne. Søgning efter endnu ikke offentliggjorte dokumenter fra en EU-institution forudsætter således en vis grad af fortrolighed med EU's kompetenceområder og aktiviteter.

Det er derfor i dobbelt forstand vigtigt, at der sættes ind med oplysning over for den brede offentlighed. Borgerne skal informeres bedre om EU's aktiviteter gennem en aktiv informationspolitik, og borgeren skal gøres bevidst om sin ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter.

6.6. Henvisninger til forordningen for at gøre individuelle rettigheder til aktindsigt gældende

Formålet med forordning 1049/2001 er at gøre dokumenter tilgængelige for offentligheden, hvis deres udlevering hverken skader den offentlige interesse eller bestemte private interesser. Forordningen skal ikke afgøre, på hvilke vilkår visse personer kan få privilegeret adgang til dokumenter, som ikke er tilgængelige for offentligheden.

Erfaringerne viser dog – navnlig i Kommissionen – at der i nogle tilfælde er blevet henvist til forordningen for at opnå en sådan privilegeret adgang. I denne forbindelse kan der nævnes to generelle eksempler på uretmæssig påberåbelse af forordningen:

- Visse personer har via forordningen forsøgt at få udleveret dokumenter, hvortil de var blevet nægtet adgang i forbindelse med en specifik procedure, hvor de havde påberåbt sig det generelle krav om åbenhed. Det drejer sig f.eks. om advokatfirmaer, der med henvisning til forordning 1049/2001 forsøgte at få udleveret dokumenter, hvortil de ikke havde fået adgang i henhold til den ret til aktindsigt, der gives de berørte parter, enten fordi de ønskede dokumenter ikke engang var tilgængelige for parterne selv, eller fordi de pågældende handlede på vegne af en tredjepart. Sådanne begæringer kan virke hindrende for arbejdet i de tjenestegrene, der administrerer de pågældende sager, som normalt vedrører Kommissionens undersøgelses- og efterforskningsaktiviteter.
- I andre tilfælde har personer med en specifik interesse i en sag, der vedrørte dem, henvist til forordningen i mangel af specifikke regler på området. Det forekommer navnlig i forbindelse med rekruttering af tjenestemænd eller andre ansatte, udbud

eller revisioner. På en række områder mangler der således regler, der giver parterne i en sag ret til aktindsigt, uden at det indebærer, at dokumenterne i øvrigt gøres offentligt tilgængelige.

6.7. Behov for tilpasning af forordning 1049/2001

Forordning 1049/2001 har nu været gældende i to år, og erfaringerne med dens anvendelse har ikke afdækket problemer, der berettiger til umiddelbart at ændre reglerne. Det er vigtigt at indhøste flere erfaringer og afvente, at der er udviklet en mere omfattende retspraksis, før det overvejes at ændre reglerne om aktindsigt. Det bør dog allerede nu overvejes, hvordan man kan beskytte institutionerne mod chikanerende og åbenbart urimelige begæringer om aktindsigt.

Den nye traktat, der bliver resultatet af drøftelserne på regeringskonferencen, vil formentlig udvide retten til aktindsigt og styrke dialogen mellem institutionerne og civilsamfundet. I så fald bør forordningen gøres til genstand for en gennemgribende revision. Den skal formuleres, så den kan anvendes mere generelt på trods af EU-institutionernes, -organernes og -agenturenes meget forskelligartede opgaver og funktioner. Forordningen skal således være en rammelov, og gennemførelsesbestemmelserne skal præciseres i de pågældende organers forretningsordener. Desuden skal retten til aktindsigt i højere grad ses i sammenhæng med borgernes inddragelse i den demokratiske proces i EU.

Revisionen af forordningen kan eventuelt gennemføres sideløbende med ratificeringen af den nye traktat på grundlag af mere omfattende erfaringer og en ny retspraksis. Som oplæg til overvejelserne bør der iværksættes en offentlig debat om åbenheden i EU-institutionerne. Resultaterne af en sådan bred høringsproces kan udmøntes i konkrete forslag til en omarbejdelse af forordning 1049/2001.

7. FORSLAG

På grundlag af redegørelsen for forordningens anvendelse og de konklusioner, der kan drages på nuværende stadium, er der forskellige forslag, der kan gennemføres på kort sigt for at konsolidere retten til aktindsigt og integrere den mere effektivt i en politik for oplysning af offentligheden. På længere sigt bør det undersøges, hvorvidt der er behov for en ændring af selve lovbestemmelserne.

7.1. Foranstaltninger på kort sigt

7.1.1. *Henstilling til de øvrige institutioner om at tilpasse deres regler om aktindsigt til forordning 1049/2001*

De tre institutioner kan gentage deres appel til de øvrige EU-institutioner og -organer og opfordre dem til at vedtage regler om aktindsigt i deres dokumenter, som svarer til reglerne i forordning 1049/2001.

Det ville være praktisk, hvis en sådan revision af reglerne faldt sammen med ikrafttrædelsen af forordningen om EU-institutionernes og -organernes anvendelse af Århus-konventionen. Ved på frivilligt grundlag at overtage reglerne om aktindsigt vil institutionerne og organerne foregribe en forventelig ændring af traktaten.

7.1.2. Henstilling om at udvide retten til aktindsigt til at omfatte alle fysiske eller juridiske personer uden bestemte krav om nationalitet eller bopæl

I samme ånd kan de tre institutioner vedtage en henstilling til de øvrige institutioner, organer og agenturer med en opfordring til i deres gennemførelsesbestemmelser at udvide retten til aktindsigt til at omfatte alle fysiske og juridiske personer uden bestemte krav til nationalitet eller bopæl.

7.1.3. Udvidelse af registrene og øget direkte adgang til dokumenter

Kommissionen kan arbejde på at integrere sine offentligt tilgængelige dokumentregistre bedre.

Der kan iværksættes en undersøgelse af de realistiske muligheder for at udvide kommissionsregistrenes dækning til at omfatte andre kategorier af dokumenter. Det vil i høj grad afhænge af, hvor langt man er nået med moderniseringen af dokumentstyringen.

Antallet af dokumenter, hvis indhold er direkte tilgængeligt på internettet, kan øges ganske betydeligt, navnlig de dokumentkategorier, der er omhandlet i artikel 9, stk. 2 og 3, i Kommissionens gennemførelsesbestemmelser.

De tre institutioner bør i henhold til en afgørelse truffet af Det Interinstitutionelle Udvalg på dettes møde den 23. september 2003 etablere tydeligere forbindelser mellem de dokumenter, der er opført i deres registre, med et system af hyperlinks, der gør det muligt for brugeren at søge på et bestemt emne eller en bestemt procedure på tværs af de tre institutioners informationsværktøjer.

7.1.4. Udvikling af andre informationsværktøjer

Informationsformidlingen på Europa-serveren kan koordineres bedre mellem de tre institutioner.

Der kan gøres en mere aktiv indsats for at promovere de værktøjer, der tager sigte på generel oplysning af offentligheden, f.eks. "Europe Direct".

Det bør undersøges, hvordan man kan rationalisere de forskellige net af informationssteder og koordinere dem bedre både i Kommissionen og mellem institutionerne.

7.1.5. Styrkelse af det interinstitutionelle samarbejde

Samarbejdet mellem de tre institutioner er nu konsolideret både på politisk plan og mellem de operationelle tjenestegrene. Der bør indføres procedurer for udveksling af erfaringer med de øvrige institutioner og organer, der anvender tilsvarende regler om aktindsigt, og med agenturerne.

Det Interinstitutionelle Udvalg bør med jævne mellemrum gennemgå de tre institutioners administrative praksis i lyset af retspraksis og ombudsmandens afgørelser.

Der bør udarbejdes fælles metoder til registrering og bogføring af begæringer om aktindsigt, så de tre institutioners årsrapporter kan udarbejdes efter en fælles model.

7.1.6. Relevant efteruddannelse af agenturernes og de øvrige institutioners ansatte med ansvar for aktindsigt

Til støtte for de i punkt 7.1.1. og 7.1.2. omhandlede henstillinger bør der afholdes informationsmøder og uddannelseskurser for de øvrige institutioners, organers og agenturers tjenestemænd og andre ansatte, der skal anvende reglerne om aktindsigt. Der bør stilles undervisningsmateriale til rådighed for dem.

7.2. Foranstaltninger på længere sigt

7.2.1. Gennemgang af de områder, hvor der mangler specifikke regler om aktindsigt

Det er nødvendigt i første omgang at udarbejde en liste over alle de områder, hvor der mangler specifikke regler om aktindsigt for personer med en særlig interesse i en given sag; det samme gælder, hvor de eksisterende regler er utilstrækkelige. Derefter bør "hullerne" i disse bestemmelser udfyldes.

7.2.2. Undersøgelse af, hvorvidt det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at ændre forordning 1049/2001

En sådan undersøgelse kan være nyttig, når der er udviklet en tilstrækkeligt omfattende retspraksis, når der er indhøstet de fornødne erfaringer med EU-institutionernes og -organernes anvendelse af Århus-konventionen, og når ratifikationsprocessen i forbindelse med forfatningstraktaten er gået i gang. Hvis det efter denne undersøgelse viser sig nødvendigt at omarbejde forordningen, bør man afvente udfaldet af en bred offentlig debat, før der fremsættes forslag til ændring af forordningen.