EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.1.2004
KOM(2004) 45 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

om genomförandet av principerna i förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar

SV SV

FÖRORD

Sedan den 3 december 2001 tillämpar Europaparlamentet, rådet och kommissionen förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till deras handlingar.[1] Var och en av de tre institutionerna har i enlighet med bestämmelserna i förordningen (artikel 17.1), givit ut en första årsrapport om förordningens tillämpning:

- Meddelande från Europaparlamentets generalsekreterare till presidiet av den 23 januari 2003, ref. PE 324.892/BUR

- Rapport från rådet av den 31 mars 2003, ref. 7957/03

- Rapport från kommissionen av den 29 april 2003, ref. KOM (2003) 216 slutlig

Förordningen föreskriver vidare att kommissionen senast den 31 januari 2004 skall göra en utvärdering av genomförandet av förordningens principer och framlägga rekommendationer om åtgärderna (artikel 17.2). Genom föreliggande rapport uppfylls denna bestämmelse.

Syftet med rapporten är att försöka göra en första kvalitativ utvärdering av tillämpningen av förordning nr 1049/2001 när det gäller principerna för gemenskapsinstitutionernas öppenhetspolitik.

Det framgår av ovan angivna årsrapporter att antalet ansökningar för år 2002 har fördubblats i förhållande till det föregående året då institutionerna tillämpade den tidigare ordningen om tillgång till handlingar. Preliminära siffror för 2003 antyder att antalet ansökningar har fortsatt att öka kraftigt. Trots denna stora ökning av begärda handlingar är antalet positiva svar alltjämt oförändrat. Å andra sidan ökar ständigt antalet handlingar som gjorts direkt tillgängliga. Det föreligger därmed en betydande ökning av antalet handlingar som ställs till allmänhetens förfogande. Kan man av den ökningen dra slutsatsen att det genom förordning nr 1049/2001 blivit möjligt att uppnå målet att bevilja allmänheten största möjliga tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar?

Avsikten med denna rapport är att besvara den frågan på grundval av en detaljerad analys av hur de tre berörda institutionerna har tillämpat bestämmelserna i förordning nr 1049/2001. Analysen grundar sig i huvudsak på praktisk erfarenhet vid de berörda avdelningarna inom de tre förvaltningarna. Det är för tidigt att utvärdera förordningen i ljuset av rättspraxis och Europeiska ombudsmannens beslut. Två år efter det att förordningen började tillämpas, har en enda dom avkunnats av förstainstansrätten[2] och 11 klagomål har avslutats av ombudsmannen.[3]

---

1 EGT L 145, 31.5.2001, s. 43

2 Dom av den 17 september 2003 i mål T-76/02 Messina mot kommissionen, ej publicerad i REG.

3 Sex klagomål riktade mot rådet: 917/2000/GG, 1542/2000/PB, 573/2001/IJH, 648/2002/IJH, 1015/2002/PB och 1795/2002/IJH
Fem klagomål riktade mot kommissionen: 1128/2001/IJH, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG och 412/2003/GG

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. gemenskapens ordning för tillgång till HANDLINGAR: rättslig ram och huvuddrag ... 6

1.1. Rättslig ram ... 6

1.2. Allmänna principer ... 6

1.3. De nya momenten i förordning nr 1049/2001 ... 7

2. TILLGÅNGSRÄTTENS RÄCKVIDD ... 8

2.1. Institutioner som omfattas ... 8

2.1.1. Fördragets och förordningens bestämmelser ... 8

2.1.2. De tre institutionernas gemensamma förklaring ... 8

2.1.3. Nuläget ... 9

2.2. Tillgångsberättigade ... 10

2.2.1. Fördragets och förordningens bestämmelser ... 10

2.2.2. Utvidgning av rätten till tillgång ... 10

2.2.3. Kategorier av personer som utnyttjat sin rätt till tillgång ... 10

2.3. Materiellt tillämpningsområde ... 11

2.3.1. Definition av ”handling” ... 11

2.3.2. Verksamhetsområden som innefattas i rätten till tillgång ... 12

2.3.3. Begreppet ”handling som innehas av en institution” ... 13

2.3.4. Handlingar i form av ljudupptagningar eller ljud- och bildupptagningar ... 14

2.3.5. Handlingar i elektronisk form och elektroniska informationssystem ... 14

2.4. Tillämpning över tiden ... 14

2.5. Slutsatser ... 15

3. begränsningar i rätten till tillgång ... 15

3.1. Allmän översikt över undantagstillämpningen under 2002 ... 15

3.2. Absoluta undantag ... 17

3.2.1. Skydd för allmän säkerhet ... 17

3.2.2. Skydd för försvar och militära ärenden ... 17

3.2.3. Skydd för internationella förbindelser ... 17

3.2.4. Skydd för finansiell, monetär eller ekonomisk politik ... 18

3.2.5. Skydd för privatlivet och individens integritet ... 18
3.3. Särskild ordning för känsliga handlingar ... 19
3.4. Undantag som underställs prövning med avseende på allmänintresse ... 20
3.4.1. Skydd för affärsintressen ... 20
3.4.2. Skydd för rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning ... 21
3.4.3. Skydd för utredningsverksamhet ... 22
3.4.4. Skydd för beslutsprocessen ... 23
3.4.5. Avvägning av allmänintresset av att en handling lämnas ut ... 23
3.5. Tillgång till handlingar som upprättats av tredje part ... 25
3.5.1. Allmänt ... 25
3.5.2. Handlingar som härrör från medlemsstaterna ... 25
3.5.3. Känsliga handlingar ... 26
3.6. Tillgång till delar avhandlingar ... 26
3.7. Tillgång till handlingar som är mer än 30 år gamla ... 27
3.8. Tillgång till gemenskapshandlingar på grundval av nationell lagstiftning ... 27
3.9. Fall som inte förutsetts i förordningen ... 28
3.10. Förenlighet mellan särskilda regler om tillgång och den allmänna ordningen om tillgång ... 29
3.11 Slutsatser ... 30
4. Det praktiska genomförandet av rätten till tillgång till handlingar ... 30
4.1. Formkrav för ansökningarna ... 30
4.2. Svarsfrist ... 31
4.3. Komplicerade, omfattande eller oskäliga ansökningar – proportionalitet ... 31
4.4. Villkor för tillgång – fakturering ... 32
4.5. Samråd med tredje part ... 33
4.6. Intern administrativ omprövning ... 33
4.7. Externa rättsmedel ... 34
4.8. De berörda institutionernas administrativa börda ... 35
4.9. Interinstitutionellt samarbete ... 35
4.10. Slutsatser ... 36
5. Offentlighet och aktiv information ... 36

5.1. Register ... 37
5.1.1. Registrens natur ... 37
5.1.2. Innehåll ... 37
5.1.3. Handlingarna som omfattas ... 38
5.1.4. Användning av registren ... 38
5.2. Direkt tillgång till handlingar och informationsspridning ... 39
5.3. Hjälp till sökande ... 39
5.4. Slutsatser ... 40
6. Sammanfattning och utsikter ... 40
6.1. Allmän tillämpning av tillgångsrätten ... 40
6.2. Precisering av det materiella tillämpningsområdet ... 41
6.3. Tillämpning av undantagssystemet ... 41
6.4. Arbetsbelastning vid det praktiska genomförandet av förordningen ... 42
6.5. Förordningens plats i politiken för information till allmänheten ... 43
6.6. Utnyttjande av förordningen för att hävda särskilda tillgångsrättigheter ... 43
6.7. Är förordning nr 1049/2001 adekvat? ... 44
7. Föreslagna åtgärder ... 44
7.1. Åtgärder på kort sikt ... 44
7.1.1. Rekommendation om anpassning av tillgångsreglerna till bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 ... 44
7.1.2. Rekommendation om att utvidga tillgångsrätten till alla fysiska och juridiska personer utan villkor om nationalitet eller bosättningsland. ... 45
7.1.3. Utveckling av register och direkt tillgång till handlingar ... 45
7.1.4. Utveckling av andra informationsverktyg ... 45
7.1.5. Stärkande av det interinstitutionella samarbetet ... 45
7.1.6. Lämplig utbildning för personal som har ansvar för tillgång till handlingar i byråer och övriga institutioner ... 46
7.2. Åtgärder på längre sikt ... 46
7.2.1. Kartläggning av områden för vilka särskilda tillgångsregler saknas ... 46
7.2.2. Granskning av nödvändigheten eller lämpligheten att ändra förordning nr 1049/2001 ... 46

1. GEMENSKAPENS ORDNING FÖR TILLGÅNG TILL HANDLINGAR: RÄTTSLIG RAM OCH HUVUDDRAG

För att kunna utvärdera hur principerna om öppenhet genomförs bör man erinra sig den rättsliga ramen för gemenskapens ordning för tillgång till handlingar, liksom de principer som den bygger på. Den första ordningen för tillgång till handlingar infördes gemensamt av rådet och kommissionen 1993–1994. De principer som den byggde på gäller än i dag, trots den genomgripande ändring av den rättsliga ramen som ägde rum 2001. Men genom den nya förordningen nr 1049/2001 infördes en rad nya moment som utvidgat rätten till tillgång och medfört en markant ökning av antalet ansökningar.

1.1. Rättslig ram

Den 1 maj 1999 trädde Amsterdamfördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i kraft, och sedan dess innefattar fördraget en ny artikel 255, i vilken principen om rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar fastställs.

Räckvidden, begränsningarna och formerna för utövande av rätten till tillgång fastställdes i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, vilken blev tillämplig den 3 december 2001. I förordningen fastställdes en gemensam rättslig ram för tillgången till de tre berörda institutionernas handlingar.

I syfte att tillämpa de gemensamma reglerna har var och en av de tre institutionerna antagit genomförandebestämmelser i sina respektive arbetsordningar.[4] Dessa regler avser arbetsrutinerna inom varje institution, i enlighet med de principer och begränsningar som fastställs i förordningen.

Dessa texter ersätter de beslut som de tre institutionerna tidigare antagit om allmänhetens tillgång till deras egna handlingar.

1.2. Allmänna principer

Gemenskapens ordning för tillgång till handlingar liknar de ordningar för tillgång till handlingar eller information som gäller i de flesta länder som har en lagstiftning på området.[5] Den ligger även mycket nära Europarådets rekommendation[6] och Århuskonventionen[7]. Utmärkande är ett vidsträckt tillämpningsområde och ett begränsat antal relativt allmänt formulerade undantag från rätten till tillgång. Den

---

4 Beslut av den 28 november 2001 av Europarlamentets presidium, EGT C 374, 29.12.2001, s. 1 Rådets beslut av den 29 november 2001, EGT L 313, 30.11.2001, s. 40
Kommissionens beslut av den 5 december 2001, EGT, L 345, 29.12.2001, s. 94

5 Se den jämförande analysen som är tillgänglig på webbplatsen ”tillgång till handlingar” : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

6 Ministerkommitténs rekommendation Rek (2002) 2 till medlemsstaterna om tillgång till allmänna handlingar, vilken antogs den 21 februari 2002.

7 Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutfattande och rätt till prövning i miljöfrågor, vilken undertecknades i Århus i Danmark den 25 juni 1998.

bygger på principen att alla handlingar skall vara tillgängliga med undantag för handlingar, som om de lämnades ut, skulle skada ett allmänt eller ett visst privat intresse.

De grundläggande principerna i gemenskapens ordning för tillgång till handlingar ser ut som följer:

- **Generell rätt till tillgång utan särskilda villkor:** Rätten till tillgång medges fysiska och juridiska personer som inte behöver motivera sin ansökan.

- **Vidsträckt definition av begreppet handling:** Begreppet ”handling” omfattar alla upplysningar som bevaras, oberoende av medium: på papper, i elektronisk form, genom ljudupptagning, bildupptagning eller ljud- och bildupptagning. Handlingen skall emellertid ha ett samband med den berörda institutionens ansvarsområde.

- **Skadeprincipen:** Ingen kategori av handlingar är undantagen från rätten till tillgång, inte ens klassificerade handlingar. Vägran att lämna ut en handling skall grundas på en analys av den skada som ett utlämnande skulle vålla de allmänna eller privata intressen som särskilt anges i förordningen.

- **Administrativ omprövning:** Alla beslut som helt eller delvis inskränker tillgången till en handling kan överklagas. Om en s.k. *bekräftande ansökan* inges är institutionen skyldig att ompröva sitt beslut. Om avslaget bekräftasskall avslaget vederbörligen motiveras och det kan bli föremål för rättslig prövning eller klagomål till Europeiska ombudsmannen.

1.3. De nya momenten i förordning nr 1049/2001

De grundläggande principer som anges ovan återfanns redan i den uppförandekodex som antogs gemensamt av rådet och kommissionen 1993 och genomfördes genom rådets beslut 93/731 och kommissionens beslut 94/90 samt Europaparlamentets beslut 97/632. Genom förordning nr 1049/2001 har emellertid en rad nya moment införts som inneburit att rätten till tillgång väsentligt har utvidgats:

- **Upphävande av upphovsregeln:** rätten till tillgång har utvidgats till att omfatta alla handlingar som innehas av berörda institutioner, även de handlingar som härrör från tredje man.

- **Anpassning av undantagen:** Ett särskilt undantag har tillfogats, vilket täcker in försvar och militära frågor då dessa handlingar framledes innefattas i tillämpningsområdet.[8] Ett annat särskilt undantag gäller juridisk rådgivning; där är det inte fråga om någon utvidgning av undantagsordningen utan om ett införlivande av rättspraxis på området.[9]

- **Avvägning av intressen:** Förordningen föreskriver att skydd av vissa intressen måste avvägas mot det allmänna intresset av att en handling lämnas ut. Om det

---

8 Handlingarna hade uteslutits från tillämpningsområdet i rådets tillgänglighetsordning genom beslut 2000/527 om ändring av beslut 93/731

9 Mål T-610/97 R, Carlsen m.fl. mot rådet, REG 1998, s. II-485
Mål T-44/97, Ghignone m.fl. mot rådet, REG – offentlig befattning 2000, s. IA-223 ; II-1023.

allmänna intresset av att lämna ut handlingen överväger, skall handlingen lämnas ut, även om något av undantagen från rätten till tillgång är tillämpligt.

- **Register och direkt tillgång till handlingar:** Varje institution är skyldig att inrätta ett allmänt register över sina handlingar. Registret skall finnas tillgängligt på Internet. Vidare ställer förordningen upp som mål att alla handlingar så långt det är möjligt skall göras direkt tillgängliga i elektronisk form.

- **Tillgång till delar av en handling:** Denna princip som formulerats i rättspraxis[10] ingår nu i förordningen (artikel 4.6). De delar av en handling som inte omfattas av något av undantagen skall lämnas ut, om inte urvalet av de textpartier som skall lämnas ut medför en orimligt stor arbetsbörda i förhållande till informationsvärdet i dessa textpartier.

- **Förkortade svarstider:** Svarstiden på en månad har förkortats till 15 arbetsdagar, med möjlighet till förlängning med 15 arbetsdagar i fall som vederbörligen skall motiveras.

2. TILLGÅNGSRÄTTENS RÄCKVIDD

Förordningens tillämpningsområde är mycket vidsträckt, då det omfattar alla Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Tillämpningsområdet uppvisar icke desto mindre vissa brister som kommer att analyseras i detta kapitel.

2.1. Institutioner som omfattas

2.1.1. Fördragets och förordningens bestämmelser

Förordningen omfattar endast de tre institutioner som anges i artikel 255 i EG-fördraget, nämligen Europaparlamentet, rådet och kommissionen. För närvarande finns ingen rättslig grund som medger en utvidgning av rätten till tillgång till handlingar som innehas av Europeiska unionens övriga institutioner och organ.

2.1.2. De tre institutionernas gemensamma förklaring

Medvetna om dessa brister har de tre institutionerna antagit en gemensam förklaring [11] i vilken de

(1) förbinder sig att göra förordningen tillämplig på liknande myndigheter och organ som inrättats av gemenskapslagstiftaren och

(2) vädjar till övriga institutioner och organ om att dessa frivilligt skall anta liknande regler.

---

[10] Förstainstansrättens dom i mål T-14/98 Hautala mot rådet, REG 1999, s. II-2489 och EG-domstolens dom i mål C-353/99 rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, förstainstansrättens dom i mål T-204/99, Mattila mot rådet och kommissionen, REG. 2001, s. II-2265

[11] EGT, L 173, 27.6.2001, s. 5

2.1.3. *Nuläget*

Enligt den Europeiska ombudsmannens undersökning på eget initiativ från 1996[12], hade de flesta av gemenskapens institutioner och organ redan infört regler om tillgång till deras handlingar innan förordning nr 1049/2001 antogs. Den frivilliga ordningen är emellertid alltjämt ofta mindre långtgående än standarderna i den nya förordningen.

I enlighet med den gemensamma förklaringen (se föregående punkt), har institutionerna utvidgat tillämpningen i förordning nr 1049/2001 till att gälla gemenskapens myndigheter och organ. I samband med en översyn av alla de förordningar som instiftar dessa myndigheter, infördes en bestämmelse i de konstituerande akterna, vilken innebär att förordning nr 1049/2001 skall tillämpas på myndigheterna och i vilken det föreskrivs att myndigheterna skall anta genomförandebestämmelser. Ändringarna antogs den 18 juni 2003 (genom samrådsförfarande i EP) och den 22 juli 2003 (genom medbeslutandeförfarande). Ändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2003[13]. Myndigheterna skall senast den 1 april 2004 anta tillämpningsföreskrifter[14].

Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén har tillmötesgått de tre institutionernas vädjan. Regionkommittén antog därmed en ordning för tillgång till kommitténs handlingar den 11 februari 2003, vilken var helt i överensstämmelse med bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.[15] Ekonomiska och sociala kommittén antog en liknande ordning den 1 juli 2003.[16]

Revisionsrätten, Europeiska investeringsbanken och Europeiska centralbanken tillämpar regler för tillgång till deras handlingar mer restriktivt än förordning nr 1049/2001. EG-domstolen och förstainstansrätten har inte antagit några regler för tillgång till deras handlingar på grund av deras domstolsroll.

Förslaget till förordning om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen[17] på EG:s institutioner och organ innebär att systemet för tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 utvidgas till att omfatta övriga institutioner och organ när det gäller tillgång till information på miljöområdet. Bestämmelserna skall dock tillämpas på EG-domstolen och förstainstansrätten endast i de fall då dessa instanser inte agerar i egenskap av domstol. Domstolen och förstainstansrätten berörs därmed endast i begränsad omfattning av rätten till tillgång till handlingar som är mindre än 30 år gamla. När denna period löpt ut är förordning nr 354/83 om öppnandet för allmänheten av de historiska arkiven tillämplig; förordningen berör samtliga gemenskapsinstitutioner och -organ (se punkt 3.7).

---

12 Se Europeiska ombudsmannens särskilda rapport av den 15 december 1997, EGT, C 44, 10.2.1998, s. 10

13 Förordningarna 1641/2003 - 1655/2003, EGT, L 245, 29.9.2003

14 Kontoret för harmonisering inom den inre marknaden har redan antagit tillämpningsföreskrifter; inom övriga myndigheter håller besluten på att arbetas fram

15 Beslut nr 64/2003, EGT, L 160, 28.6.2003, s. 96

16 Beslut nr 603/2003, EGT, L 205, 14.8.2003, s. 19

17 KOM (2003) 622 slutlig, 24 oktober 2003

2.2. Tillgångsberättigade

2.2.1. Fördragets och förordningens bestämmelser

I enlighet med lydelsen i EG-fördragets artikel 255 garanteras genom förordningen rätt till tillgång för unionsmedborgare och personer som är bosatta i unionen samt för juridiska personer som har sitt säte i en medlemsstat. Genom den lydelsen ges dock institutionerna frihet att utvidga rätten till tillgång till att omfatta andra kategorier av personer.

2.2.2. Utvidgning av rätten till tillgång

Rådet och kommissionen har i sina genomförandebestämmelser[18] utvidgat rätten till tillgång till att gälla alla fysiska eller juridiska personer. Europaparlamentet har föreskrivit en liknande utvidgning i sin arbetsordning ”i möjligaste mån” [19]. Trots att formuleringen ger parlamentet ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar har parlamentet i praktiken behandlat alla ansökningar från medborgare i tredje land som inte är bosatta i unionen. De tre institutionerna tillämpar därmed förordningen icke diskriminerande gentemot medborgare i tredje land som inte är bosatta i någon av unionens medlemsstater och gentemot juridiska personer som inte är etablerade på unionens territorium.

De flesta av gemenskapens myndigheter har dock fortfarande inte antagit några genomförandebestämmelser. Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, som frivilligt tillämpar principerna i förordning nr 1049/2001, har inte för avsikt att utvidga rätten till tillgång till att omfatta medborgare i tredje land och personer som inte är bosatta inom EU.

Det bör noteras att i den mån allt fler ansökningar inges med e-post, är det inte alltid möjligt att kontrollera om sökanden är en EU-medborgare eller är bosatt eller har sitt säte inom gemenskapens territorium.

Å andra sidan medger Århuskonventionen inte att rätten till tillgång begränsas till att omfatta endast medborgare inom Europeiska unionen och personer som är bosatta inom unionen. När förordningen om Århuskonventionen antas (se punkt 2.1.3), kommer gemenskapsinstitutionerna, -organen och – myndigheterna att vara skyldiga att medge rätt till tillgång för alla fysiska och juridiska personer, åtminstone då ansökan gäller information på miljöområdet.

2.2.3. Kategorier av personer som utnyttjat sin rätt till tillgång

Parlamentets, rådets och kommissionens årsrapporter innehåller statistiska uppgifter avseende yrkesprofil för de personer som under 2002 utnyttjat sin rätt till tillgång till handlingar.

Det framgår av de statistiska uppgifterna över vilka som utövar sin rätt till tillgång till institutionernas handlingar att de medborgare som utövar denna rätt tillhör vissa

---

18 Rådets beslut av den 29 november 2001 (2001/840) om ändring av arbetsordningen; bilaga III till arbetsordningen, artikel 1, kommissionens beslut av den 5 december 2001 (2001/937) ; bilaga II till arbetsordningen, artikel 1, andra stycket

19 EP:s arbetsordning, artikel 172.1, andra stycket

speciella kategorier. Ansökningarna om att få ta del av institutionernas handlingar kommer i allmänhet från den akademiska världen (för forskningsändamål) eller från branschsektorer (exempelvis lobbygrupper som syftar till att påverka beslut eller advokater som söker information i syfte att försvara sina klienters intressen).

Eftersom sökanden inte behöver motivera sin ansökan och endast kopierings- och portokostnader får faktureras öppnar förordningen vägen för ansökningar av affärsmässig karaktär. Kommissionen har därför fått behandla ansökningar om tillgång till handlingar med tänkbart affärsmässigt värde (adresslistor eller kontaktuppgifter) eller handlingar som normalt utgår mot avgift men som kommissionen har kopior av.

Det framgår vidare att ett stort antal ansökningar om tillgång (särskilt till kommissionens handlingar) härrör från personer som har ett särskilt intresse av att få ta del av vissa handlingar. Ansökningarna görs i kraft av förordning nr 1049/2001, men rör handlingar som barakan lämnas ut till de berörda personerna och som inte kan ges allmän spridning. Sådana ansökningar rör exempelvis rekryteringsförfaranden, anbudsinfordran eller revisioner (se även punkt 3.10).

Det är vidare intressant att lägga märke till att endast ett litet antal journalister, som ju fungerar som informationsrelä gentemot allmänheten, har utnyttjat den rätt till tillgång som förordningen ger dem. Det tycks bero på att journalisterna i huvudsak är intresserade av att få tag på de senaste nyheterna; de behöver få tag på information omedelbart och kan inte vänta i 15 arbetsdagar innan de får svar. Ansökningar om tillgång härrör från journalister när det gäller bandupptagningar av sammanträden i Europaparlamentet, handlingar om pågående förhandlingar i rådet, särskilt inom områdena GUSP/ESFP och rättsliga och inrikes frågor, liksom om undersökningar på särskilda områden, exempelvis kommissionens fastighetspolitik eller rutiner för beviljande av tjänstledighet för tjänstemän. Den sistnämnda typen av ansökningar hör hemma inom den undersökande journalistiken. Merparten ansökningar kommer från ett mycket litet antal journalister.

2.3. Materiellt tillämpningsområde

2.3.1. Definition av ”handling”

I förordningen ges i artikel 3.a begreppet ”handling” en mycket vidsträckt definition. Därmed utgör all information, oberoende form, en handling i förordningens mening.

Principen om att ge tillgång till delar av en handling, så som den först definierats av rättspraxis och därefter inlemmats i förordning nr 1049/2001, gör att rätten till tillgång i själva verket är en rätt till tillgång till innehållet i alla befintliga handlingar. Förstainstansrätten och EG-domstolen[20] bygger principen om tillgång till delar av en handling på tolkningen att rätten till tillgång till handlingar är en rätt till tillgång till de beståndsdelar av information som handlingarna innehåller. Om viss information inte omfattas av något undantag från rätten till tillgång, skall den lämnas ut.

Den formulering som används i artikel 2.2 ”dokument som *upprättats* av en institution”, skulle kunna innebära ett visst mått av formalisering av handlingen;

[20] Domar i ovannämnda mål T-14/98 Hautala mot rådet och C-353/99 rådet mot Hautala

förordningen innehåller emellertid inget kriterium eller annan indikation på en handlings mer eller mindre officiella karaktär. Men det står alltjämt klart att informationsvärdet i en handling och den skada som kan uppkomma om handlingen lämnas ut, kan variera beroende på handlingens grad av fullbordan, innehållets mer eller mindre kortlivade karaktär, förekomsten av en underskrift och från vilken förvaltningsnivå den utgått.

Å andra sidan är ingalunda institutionerna genom förordningen förpliktade att upprätta handlingar för att besvara en ansökan. Om efterfrågad information inte finns tillgänglig i en eller flera befintliga handlingar, utan kräver sökningar i olika källor, utarbetande av särskilda handlingar och/eller sammanställning av uppgifter, går ansökan tydligt utöver förordningens tillämpningsområde. Ansökan kan då behandlas som en begäran om information, i enlighet med den berörda institutionens förvaltningsregler. Parlamentet, rådet och kommission har inrättat kodexar för god förvaltning, vilka innefattar regler om hur begäran om information[21] skall behandlas. I praktiken är det dock inte alltid lätt att skilja en begäran om information från en ansökan om tillgång till handlingar (särskilt inte när det gäller databaser – se punkt 2.3.5).

2.3.2. *Verksamhetsområden som innefattas i rätten till tillgång*

Genom artikel 3 a i förordningen begränsas definitionen av ”handling” till politikområden, verksamheter och beslut som hänför sig till institutionens ansvarsområde. Å andra sidan stadgas i artikel 2.3 att förordningen skall tillämpas på alla Europeiska unionens verksamhetsområden.

I enlighet med artiklarna 28 och 41 i Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen, skall den rätt till tillgång som föreskrivs i artikel 255 i EG-fördraget, även omfatta de handlingar som tas upp under avsnitten 5 och 6 av Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen, det vill säga utrikespolitik, gemensam säkerhet och samarbete inom rättsliga och inrikes frågor.

Euratomfördraget innehåller inte några bestämmelser som liknar bestämmelserna i artikel 255. I enlighet med förklaring nr 41, som är bilagd till slutakten av Amsterdamfördraget, skall institutionerna hämta vägledning ur förordning nr 1049/2001 när det gäller tillgång till handlingar på områden som omfattas av Euratomfördraget. I artikel 305.2 av EG-fördraget stadgas emellertid att EG-fördragets bestämmelser inte skall inverka på Euratomfördraget. Därav följer att artikel 255 i EG-fördraget och förordning nr 1049/2001 skall tillämpas om inte andra bestämmelser finns i Euratomfördraget eller i den sekundärrätt som bygger på Euratomfördraget[22]. Enligt denna rättsliga grund är det endast klassificerade handlingar i kraft av de sekretessregler som föreskrivits i förordning (CEEA) nr 3

---

21 EP: EGT, C 97, 5.4.2000
Rådet: EGT, C 189, 5.7.2001
Kommissionen: EGT, L 267, 20.10.2000

22 I ett förhandsavgörande, mål 328/85 Deutsche Babcock mot Hauptzollamt Lübeck-Ost, Rec. 1987, s. 5119, har domstolen tolkat den första punkten i artikel 232 EG (nuvarande art. 305 EG) i den meningen att EG-fördraget och de bestämmelser som tillämpas i kraft av fördraget, skall tillämpas på de områden som faller under EKSG-fördraget om det inte finns några specifika bestämmelser i detta fördrag eller i de regler som skall antas på grundval av det fördraget. I analogi tillämpas samma resonemang i artikel 305.2

från 1958 som ger tillämplighet till artikel 24 i Euratomfördraget som faller utanför tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001.

2.3.3. *Begreppet ”handling som innehas av en institution”*

Enligt artikel 2.3 i förordningen skall förordningen ”tillämpas på alla handlingar som innehas av en institution, det vill säga som upprättats, mottagits eller som institutionen har i sin ägo”. Med ”institution” skall avses Europaparlamentet, rådet och kommissionen (första artikeln i förordningen). Förordningen anger emellertid inte under vilka villkor en handling ”innehas” av institutionen och inte heller vad som skall avses med ”institution”.

Frågan uppfattas olika av varje institution:

- ***Europaparlamentet*** omfattar å en sidan parlamentsledamöterna varav vissa har ett mandat (talman, vice talmän, kvestor), organen (presidiet, gruppordförandekonferensen, utskotten och delegationerna), de politiska grupperna, utskotten och delegationerna samt å andra sidan generalsekretariatet.
- ***Rådet*** består av företrädare från medlemsstaterna på ministernivå; rådets arbete utförs av de ständiga representanternas kommitté samt av arbetskommittéerna och arbetsgrupperna. Rådet bistås av en generalsekreterare.
- ***Kommissionen*** är sammansatt av dess ledamöter och en rad administrativa avdelningar.

Parlamentet har i sin arbetsordning angett hur en “parlamentshandling”[23] skall förstås. Begreppet täcker de handlingar som upprättats eller mottagits av de ledamöter som har ett mandat, av organen, utskotten och delegationerna samt av sekretariatet. De handlingar som upprättats av de övriga ledamöterna eller av de politiska grupperna är parlamentshandlingar i de fall de ingivits i enlighet med arbetsordningens bestämmelser. Parlamentet anser därmed att handlingar upprättade av ledamöterna eller de politiska grupperna, vilka inte alls eller ännu inte ingivits samt handlingar från tredje man som innehas av ledamöterna, inte ingår i förordningens tillämpningsområde.

Rådet har inte angivit i sin arbetsordning hur ”rådshandling” skall förstås. Emellertid har rådet klargjort skillnaden mellan rådets handlingar och medlemsstaternas handlingar (se punkt 3.5.2).

Kommissionen har inte angivit någon definition för ”kommissionshandling” i sina genomföranderegler. Alla dokument som innehas av ordföranden, en vice ordförande eller en kommissionsledamot eller en ledamot av ett kabinett skall betraktas som en kommissionshandling på samma sätt som de handlingar som innehas av någon av kommissionens avdelningar. De handlingar som upprättats av kommittéerna, som bistår kommissionen i utövandet av dess verkställighetsbefogenheter, skall i enlighet med rättspraxis[24] likställas med kommissionsdokument[25].

---

23 EP:s arbetsordning, artikel 172. 2, första och andra stycket

24 Förstainstansrättens dom i mål T-188/97, Rothmans mot kommissionen, REG 1999, s. II-2463 (punkt 62)

25 Se artikel 7.2 i beslut av den 28 juni 1999, EGT, L 184, 17.7.1999, s. 25

2.3.4. Handlingar i form av ljudupptagningar eller ljud- och bildupptagningar

Den sortens ansökningar rör i huvudsak ***parlamentet***. Parlamentets samtliga sammanträden spelas in och bandupptagningarna arkiveras, i ett första steg av ansvarig avdelning och därefter i parlamentets centralarkiv.

Behandlingen av ansökningar om tillgång till bandupptagningar innebär specifika problem. Först måste en analys göras av innehållet i bandupptagningarna i syfte att avgöra om innehållet får lämnas ut i kraft av förordning nr 1049/2001. Därefter skall kopior tas fram utan att bandupptagningens innehåll försämras. Problemen är än större i de fall en partiell tillgång skall beviljas.

Ansökningar om tillgång till ljud- och bildupptagningar från plenarsammanträdena medför en orimlig arbetsbörda för parlamentets avdelningar på grund av bandlängden. Parlamentets berörda avdelningar anser därför numera att medborgare borde motivera den sortens ansökningar, särskilt när det gäller upprepade ansökningar.

Kommissionen har fått mycket få ansökningar om tillgång till bandupptagningar. Berörd avdelning har tillmötesgått ansökan genom att uppmana sökanden att lyssna på bandupptagningarna på plats.

2.3.5. Handlingar i elektronisk form och elektroniska informationssystem

Den definition som anges i förordningen omfattar även handlingar som sparas enbart i elektroniskt form (Word-, PDF-, HTML-format, exempelvis). Aktuell är emellertid frågan om definitionen skall tillämpas på databaser. Databaser är nämligen inte uppbyggda som dokumentsamlingar, utan som helheter av data som utvecklas konstant. Ekonomi- och bokföringssystemen utgör exempel på databaser som inte överensstämmer med en traditionell definition av ”handling”.

Kommissionens praxis bygger på att alla handlingar som kan tas fram genom att system används på sedvanligt sätt skall betraktas som handling.

2.4. Tillämpning över tiden

Förordningen blev tillämplig den 3 december 2001 och garanterar rätt till tillgång till alla handlingar som institutionerna innehar. Utvidgningen av rätten till tillgång till att gälla dokument som härrör från tredje part skall även tillämpas på handlingar som institutionerna tagit emot före den 3 december 2001. När det gäller handlingar från tredje part föreligger därmed en retroaktiv effekt. Den kompenseras delvis genom samråd med tredje man i egenskap av upphovsman (se punkt 3.5).

2.5. Slutsatser

- **Även om förordningen inte omfattar alla gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan har den utvidgats till att gälla fler än parlamentet, rådet och kommissionen**
- **De tre institutionerna beviljar medborgare i tredje land och juridiska personer utan hemvist eller säte inom EU rätt till tillgång, men denna praxis följs inte av de övriga institutionerna, organen och myndigheterna**
- **Begreppet ”handling” bör preciseras med utgångspunkt i den praktiska tillämpningen**
- **Förordningen har huvudsakligen varit till nytta för specialister; en informationssatsning gentemot allmänheten bör genomföras**

3. BEGRÄNSNINGAR I RÄTTEN TILL TILLGÅNG

Detta kapitel innehåller en analys av de tre institutionernas tillämpning av de undantag från rätten till tillgång som följer av bestämmelserna i artikel 4 och 9 i förordningen.

3.1. Allmän översikt över undantagstillämpningen under 2002

Årsrapporterna för år 2002 visar på följande andel positiva svar efter behandling av bekräftande ansökningar:

	Fullständig tillgång	Partiell tillgång
Rådet	76,4 %	12,2 %
Kommissionen	62,4 %	8,3 %

Parlamentet har vägrat att lämna ut handlingar i 9 fall av 528 behandlingsbara ansökningar, vilket innebär en andel positiva svar på 98,3 %. Ett avslag gav upphov till en bekräftande ansökan som medförde att delar av handlingen lämnades ut.

Andelen ursprungliga ansökningar som avslagits enligt de huvudsakliga undantagsgrunderna fördelar sig enligt följande

Undantag	EP	Rådet	Komm.
Allmän säkerhet		**22,9 %**	
Internationella förbindelser		**24,5 %**	1,8 %
Skydd av personuppgifter	**22,2 %**	0,2 %	5,2 %
Rättsliga förfaranden och rättsliga yttranden	**55,6 %**	11,4 %	3,7 %
Inspektioner, utredningar och revisioner			**35,9 %**
Skydd för beslutsprocessen	11,1 %	**28,0 %**	8,6 %
Kombinationer av flera undantag		10,3 %	**38,0 %**

Det bör emellertid framhållas att dessa siffror endast är vägledande eftersom de varken är jämförbara eller uttömmande. Siffrorna som avser rådet och kommissionen bygger enbart på ansökningar om tillgång till handlingar som ännu inte är offentligt tillgängliga och som därför måste analyseras med avseende på om utlämnande av handlingen skulle ge upphov till skada (s.k. harm-test). Parlamentets registreringsavdelning däremot registerför samtliga ansökningar som officiellt ställts till parlamentet. På grund av arten av parlamentets verksamhet får de flesta av parlamentets handlingar lämnas ut till allmänheten, även i de fall de tidigare inte gjorts tillgängliga. De ansökningar som ställs till rådet och kommissionen rör däremot ofta handlingar som, om de lämnades ut, skulle skada de intressen som skyddas av förordningens bestämmelser. Slutligen skall sägas att siffrorna ovan inte är uttömmande i den meningen att ansökningar ibland behandlas genom andra kanaler, exempelvis vid informationsavdelningarna.

Frekvensen av avslag utifrån de olika undantagen ger en indikation om den relativa omfattningen av det aktuella undantaget i förhållande till samtliga avslagsbeslut från berörd institution. De skillnader som kunnat konstateras i undantagstillämpningen är ett uttryck för institutionernas skilda uppdrag och verksamheter och är inte uttryck för olika tolkningar av förordningens bestämmelser:

- Avslagsbeslut från ***parlamentet*** motiveras i över hälften av fallen med nödvändigheten av att skydda rättsliga yttranden.

- De restriktioner som tillämpats av ***rådet*** avser i huvudsak skydd av rådets verksamheter inom områdena samarbete mellan regeringar (utrikes- och säkerhetspolitik, samarbete inom rättsliga och inrikes frågor) samt rådets beslutsprocess. I det sista fallet har emellertid ofta partiell tillgång ofta beviljats.

- Den undantagsgrund som är på långt när den vanligaste för ***kommissionen*** skyddet för inspektions-, utrednings- och revisionsverksamhet. Mot bakgrund av det stora antalet avslag som grundar sig på flera undantag, däribland skyddet för utredningar, motiverar den undantagsgrunden, åtminstone delvis, ungefär två tredjedelar av avslagsbesluten.

3.2. Absoluta undantag

De undantag som föreskrivs i artikel 4.1 i förordningen är obligatoriska och absoluta: för det fall utlämnande av en handling kan skada något av de intressen som avses, skall ansökan om tillgång till denna handling avslås. Institutionen har inget utrymme för skön och skadan skall inte vägas mot något annat intresse.

3.2.1. Skydd för allmän säkerhet

Denna undantagsgrund som förekommer i all nationell lagstiftning, ter sig mindre relevant när det gäller gemenskapens nuvarande befogenheter. Den tillämpas främst inom utrikes- och säkerhetspolitiken och inom det straffrättsliga och inrikes samarbetet. Det är främst ***rådet*** som är föranlett att åberopa undantagsgrunden i någon vidare omfattning.

3.2.2. Skydd för försvar och militära ärenden

Undantaget föreskrevs inte i rådets och kommissionens gemensamma uppförandekodex, eftersom gemenskapen på den tiden inte hade någon befogenhet inom försvarsområdet. Införlivandet av Västeuropeiska unionen i Europeiska unionen har givit upphov till en gemenskapspolitik inom områdena säkerhet och försvar.

Inledningsvis undantogs de klassificerade handlingarna inom detta politikområde från rätten om tillgång genom ett rådsbeslut.[26] Sedan förordningen trätt i kraft har rätten till tillgång uttryckligen utvidgats till att gälla denna kategori av handlingar. Men mot bakgrund av att det var nödvändigt att skydda detta särskilt känsliga verksamhetsområde infördes det nya undantaget genom förordningen samt särskilda bestämmelser om ”känsliga” handlingar (se punkt 3.2). Undantaget utnyttjas i mycket få fall - ***rådet*** och ***kommissionen*** har åberopat undantaget mycket marginellt under 2002 i ursprungliga ansökningar (mindre än 1 % av fallen) och har inte utnyttjat undantaget i några bekräftande ansökningar.

3.2.3. Skydd för internationella förbindelser

Med ”internationella förbindelser” skall förstås förbindelser mellan gemenskapsinstitutionerna och tredje land eller internationella organisationer. Undantaget täcker ett relativt brett spektrum, nämligen bilaterala eller multilaterala förbindelser, politiska och handelsmässiga förbindelser eller förbindelser inom området utvecklingsstöd. Under 2002 åberopades undantaget huvudsakligen av ***rådet***.

När det gäller ***rådet*** grundar sig i allmänhet avslagen på utbyte med tredje land eller internationella organisationer inom området utrikes- och säkerhetspolitik eller samarbete inom rättsliga och inrikes frågor.

Kommissionen har åberopat undantaget i syfte att skydda förhandlingar med tredje land, bilaterala förhandlingar eller förhandlingar inom ramen för Världshandelsorganisationen. Besluten har föranlett 3 klagomål till ombudsmannen och samtliga ingavs av icke-statliga organisationer. Ett av klagomålen har

---

[26] Beslut av den 14 augusti 2000 (2000/527) om ändring av beslut 93/731

avslutats. Det handlade om vägran att lämna ut interna kommissionshandlingar som upprättats inför de transatlantiska konferenserna. Ombudsmannen godtog kommissionens argumentation som gick ut på att en spridning av handlingarna skulle skada handelsförbindelserna med USA[27].

Parlamentet har vägrat att lämna ut en bandupptagning av ett icke offentligt sammanträde med parlamentsledamöter från tredje land, för att inte skada förbindelserna med det aktuella landet.

3.2.4. *Skydd för finansiell, monetär eller ekonomisk politik*

Undantaget syftar till att skydda gemenskapens och medlemsstaternas grundläggande intressen och hänför sig i större omfattning till gemenskapens specifika befogenhet än de två första undantagen. Trots detta har undantaget åberopats mycket marginellt (i mindre än 1 % av avslagsfallen under 2002) av **rådet** och **kommissionen**.

3.2.5. *Skydd för privatlivet och individens integritet*

Utövandet av rätten till tillgång till handlingar skall ske med beaktande av rätten till skydd för personuppgifter. Det förhållandet återspeglas i artikel 4.1b som innehåller en uttrycklig hänvisning till gemenskapslagstiftningen inom området skydd för personuppgifter. Området regleras genom förordning nr 45/2001[28]. Så fort en ansökan om tillgång rör personuppgifter skall det undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 tillämpas och hänvisning sker till förordning nr 45/2001. De berörda handlingar, eller åtminstone de delar av berörda handlingar som innehåller personuppgifter, får lämnas ut endast om villkoren som föreskrivs i förordning nr 45/2001 är uppfyllda.

I praktiken är dock uppdelningen mellan de två förordningarna tämligen subtil. Enligt definitionen i förordning nr 45/2001 är alla upplysningar avseende en identifierad eller identifierbar fysisk person en personuppgift[29]. Vad som blir aktuellt är därmed att avgöra i vilken mån utlämnande av personnamn, som är en personuppgift, kan vara förenligt med bestämmelserna om skydd av personuppgifter.[30] I det hänseendet kan man vidare tänka på namn på tjänstemän och företrädare inom ramen för deras verksamheter inom institutionerna, namn som anges i en handling, förekommer på en deltagarlista vid sammanträden, deltar i gemenskapsprogram eller anges som avsändare av post ställd till institutionerna.

Antalet ansökningar som rör personuppgifter är alltjämt sparsamt. I ett fall, frågan om tillämplighet av förordning nr 45/2001 inom ramen för en begäran om tillgång till handling som gällde deltagarlistor från ett sammanträde i ett utskott bestående av sakkunniga från medlemsstaterna ledde i ett fall till rättslig prövning.[31]

---

27 Klagomål 1128/2001/IJH

28 Förordning nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, EGT, L 8, 12.1.2001, s. 1

29 Artikel 2.a i förordning nr 45/2001

30 De två domar som gäller tolkning av skyddet av personuppgifter avgavs 2003, se C-465/00, dom av den 20 maj 2003, Österreichischer Rundfunk m.fl (dom ”Rechnungshof”) REG 2003, s. I-4989 och C-101/01, dom av den 6 november 2003, Lindqvist, ännu inte offentliggjord i REG.

31 Pågående mål T-170/03, British American Tobacco (Inverstments) Ltd mot kommissionen

Frågan om huruvida personers identitet skall få lämnas ut var redan aktuell innan förordningarna nr 1049/2001 och nr 45/2001 trädde i kraft och gällde då fallet en ansökan om att namn på personer som deltagit i ett av kommissionen anordnat sammanträde skulle lämnas ut.[32] Vid det tillfället tillämpade kommissionen principerna i direktiv 95/46/EG[33] för att lösa frågan genom att söka en balans mellan de intressen som var aktuella i varje fall. I och med att förordningarna nr 1049/2001 och nr 45/2001 har trätt i kraft kan samma metod tillämpas. Beslutet om tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter bör vara resultatet av en avvägning mellan de rättigheter och intressen som står på spel, å ena sidan information till allmänheten och å andra sidan, skyddet av de berörda personerna. Denna balans skall eftersträvas i alla fall med beaktande av varje falls särdrag.

De två förordningarnas skilda räckvidd bör dock uppmärksammas. Förordning nr 45/2001 omfattar endast frågor som helt eller delvis gäller tillämpningsområdet för gemenskapsrätten och alltså varken GUSP eller de rättsliga och inrikes frågorna medan de två områdena omfattas av förordning nr 1049/2001. I motsats till förordning nr 1049/2001 äger å andra sidan förordning nr 45/2001 tillämpning på alla gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan.

3.3. Särskild ordning för känsliga handlingar

Förordning nr 1049/2001 föreskriver i artikel 9 en särskild ordning för så kallade ”känsliga” handlingar:[34]

– Ansökningar om tillgång till handlingar får endast behandlas av personer med behörighet att ta del av dem.

– Handlingarna får endast registerföras eller lämnas ut efter medgivande från handlingens upphovsman[35].

Begreppet ”känslig” handling sammanfaller emellertid endast delvis med det system för klassificerade handlingar som föreskrivs i rådets och kommissionens säkerhetsregler[36]. Som ”känsliga” handlingar betraktas endast de som:

– minst klassificerats som ”CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL”,

– avser att skydda ett område av allmänt intresse (allmän säkerhet, försvar, internationella förbindelser, finansiell, monetär eller ekonomisk politik),

– och som härrör från en gemenskapsinstitution eller –myndighet, medlemsstat, tredje land eller internationell organisation.

---

32 Klagomål 713/98/IJH, ombudsmannens särskilda rapport och parlamentets betänkande A5-423/2001

33 Direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31

34 Enligt artikel 9 av förordning nr 1049/2001, är en handling känslig om den klassificerats som minst ” CONFIDENTIEL UE ” i syfte att skydda de allmänna intressen så som de definieras i artikel 4.1a i samma förordning. Endast handlingar som utgår från institutionerna, myndigheterna, medlemsstaterna, tredje land eller de internationella organisationerna får karaktäriseras som ”känsliga ”

35 Se punkt 3.4.3. och 5.2

36 Rådets beslut 2001/264, EGT, L 101, 11.4.2001, s. 1
Kommissionens beslut 2001/844, EGT, L 317, 3.12.2001, s. 1

Genom definitionen utesluts följaktligen de handlingar som klassificerats som ”RESTREINT UE/EU RESTRICTED”, i likhet med handlingar som klassificerats som ” CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL” , ” SECRET UE/EU SECRET” eller ” TRES SECRET UE/EU TOP SECRET” men som inte faller inom något av områdena för allmänintresse (exempelvis handlingar om OLAF-utredningarna eller handlingar om privatlivet) eller som inte härrör från någon offentlig myndighet (exempelvis dokument som tillhandahålls av ett företag under sekretesskydd).

Trots att kommissionens och rådets gällande säkerhetsregler har antagits utan att det påverkar de bestämmelser som genomför rätten till tillgång till handlingar, är denna skillnad mellan ”känsliga” och ”klassificerade” handlingar en möjlig källa till oklarheter. För att klassificeringen skall vara följdriktig krävs i själva verket att alla klassificerade handlingar skall omfattas av samma regler.

Institutionernas säkerhetsregler tillfogar inga ytterligare undantag utan definierar hur klassificerade handlingar skall behandlas. Då en klassificerad handling är föremål för ansökan om tillgång, skall en skadetest göras, på samma sätt som för alla andra handlingar. Om det framkommer att inget av undantagen är tillämpliga vid tidpunkten för utredningen, skall handlingen avklassificeras och lämnas ut. Det föreligger därmed ingen risk för att en orimlig klassificering kan undandra handlingar från rätten till tillgång.

I praktiken har emellertid inte skillnaden givit upphov till några konkreta problem. Det bör framhållas att antalet klassificerade handlingar som innehas av rådet och kommissionen är lågt och att ansökningarna om tillgång till dessa är ovanliga. Parlamentet innehar inga känsliga handlingar och har inte antagit några egna säkerhetsregler. Dock ingick parlamentet och rådet den 20 november 2002 ett interinstitutionellt avtal om parlamentets tillgång till rådets handlingar och känslig information inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Den 23 oktober 2003 fattade parlamentet ett beslut om genomförande av detta avtal.[37]

3.4. Undantag som underställs prövning med avseende på allmänintresse

Även de undantagsgrunder som avses i 4.2 och 4.3 i förordningen är obligatoriska, men de måste vägas mot allmänhetens intresse av att ta del av innehållet i de berörda handlingarna. Om detta intresse överväger skall handlingarna lämnas ut även om ett undantag är tillämpligt.

3.4.1. Skydd för affärsintressen

Genom detta undantag kan affärshemligheter eller en fysisk eller juridisk persons upphovsrätt skyddas, men även affärsintressen i en vidare mening, vilket exempelvis omfattar aspekter av affärsrenommé. Undantaget åberopas nästan uteslutande av ***kommissionen***.

I de flesta fall har denna grund för avslag sitt upphov i att det är nödvändigt att skydda de uppgifter som lämnats in av företag, antingen detta skett inom ramen för undersökningar om hur konkurrensreglerna följs eller i samband med upphandlingar

[37] Avtalet och beslutet om genomförande återfinns i bilaga VII i parlamentets förordning.

till följd av en anbudsinfordran från kommissionen. Ansökningar om att få ta del av handlingarna härrörde i allmänhet från konkurrentföretag.

I ett visst antal fall rörde inte avslaget egentligen de uppgifter som lämnats ut av företaget utan uppgifter som, om de lämnats ut, skulle ha skadat företagets renommé, vilket skulle ha kunnat medföra att företaget förlorat marknadsandelar. Även här gällde det att skydda företagets affärsintressen.

Vägran att lämna ut handlingar för att skydda affärsintressen har i ett flertal fall lett till att talan väckts vid förstainstansrätten. I samtliga mål åberopades skyddet för affärsintressen i kombination med andra grunder för avslag[38].

3.4.2. *Skydd för rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning*

Denna grund för avslag har åberopats av alla tre institutionerna och omfattar två scenarier: å ena sidan skydd för ett pågående domstolsförfarande och å andra sidan skydd för en oberoende juridisk rådgivning.

Begreppet ”skydd för rättsliga förfaranden” har en begränsad räckvidd eftersom det endast omfattar handlingar som upprättats med avseende på ett bestämt rättsligt förfarande (inlagor eller ingivna handlingar, interna handlingar som rör ett pågående måls handläggning, kommunikation med institutionens rättstjänster eller en advokatbyrå). Undantaget kan inte åberopas för att vägra lämna ut administrativa handlingar som rör föremålet för tvisten.[39]

Skyddet för ”juridisk rådgivning” förekom inte uttryckligen i tidigare reglerna för tillgång till handlingar, alltså före förordning nr 1049/2001. Rättspraxis hade emellertid vid flera tillfällen erkänt att det varit nödvändigt att särskilt skydda den juridiska rådgivningen, eftersom gemenskapsinstitutionernas möjlighet att inhämta rättutlåtanden måste vidmakthållas[40] [41] [42]. Att ett särskilt undantag infördes i förordningen bekräftar bara denna rättspraxis.

Tolkningen och räckvidden av detta undantag som är avsett att skydda juridisk rådgivning har dock givit upphov till vissa meningsskiljaktigheter, särskilt mellan institutionerna och Europeiska ombudsmannen. Ombudsmannen menar att man bör skilja å ena sidan mellan sådan juridisk rådgivning som ges inom ramen för lagstiftningsverksamhet, som bör offentliggöras vid beslutsprocessens slut, och sådan rådgivning som hänför sig till rättsliga förfaranden. Det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 av förordningen skulle endast få tillämpas på den senare kategorin. [43]

---

38 Pågående mål T-68/02 och mål T-159/02, Masdar (UK) Ltd mot kommissionen T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH mot kommissionen och T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen

39 Förstainstansrättens dom i mål T-92/98, Interporc Im-und ExportGmbH mot kommissionen, REG 1999, s. II-3521

40 Beslut av förstainstansrättens ordförande av den 3 mars 1998 i ovannämnda mål T-610/97R, Carlsen mot rådet (se särskilt punkt 46)

41 Förstainstansrättens dom av den 8 november 2000 i ovannämnda mål T-44/97, Ghignone m.fl. mot rådet

42 Domstolens beslut av den 23 oktober 2002, mål C-445/00, Österrike mot rådet, ännu ej tillkännagivet

43 Se ombudsmannens särskilda rapport till Europaparlamentet till följd av klagomål 1542/2000 (PB)SM av den 12 december 2002 och utkastet till rekommendation av den 27 mars 2003 som hänför sig till klagomål 1015/2002/(PB)IJH

Många Europaparlamentsledamöter delar ombudsmannens uppfattning och menar att parlamentets egen praxis är alltför restriktiv. En ledamot har vänt sig till förstainstansrätten i frågan[44].

I ett konkret fall har ombudsmannen gjort bedömningen att det var rimligt att vägra tillgång till ett rättsutlåtande som inte var del av någon lagstiftningsprocess eller något rättsligt förfarande då inget övervägande allmänintresse kunde motivera att handlingen lämnades ut[45].

3.4.3. *Skydd för utredningsverksamhet*

Det är här fråga om det undantag som oftast åberopats av ***kommissionen*** (35,9 % av avslagsfallen under 2002). Den utbredda användningen av denna grund för avslag har sin förklaring i ett växande antal ansökningar om tillgång till handlingar som rör talan om fördragsbrott och konkurrensärenden . Därtill kommer det intresse som utredningsverksamhet vid Europeiska byrån för brottsbekämpning (OLAF) rönt samt revisioner av projekt och program som finansieras med gemenskapsmedel.

Endast tillgängligheten till handlingar som rör ***fördragsbrottsförfaranden*** har givit upphov till domar i domstolen vilka avkunnats på grundval av beslut 94/90 (uppförandekodexen). Kommissionens praxis överensstämmer med denna rättspraxis som alltjämt är helt relevant för tillämpningen av förordning nr 1049/2001. Vid flera tillfällen har förstainstansrätten gjort bedömningen att målsättningen att finna en uppgörelse i godo mellan kommissionen och berörd medlemsstat, före domstolens dom, i kraft av skyddet för utredningsverksamheten, berättigat att tillgång vägrats till handlingar som rör fördragsbrottsförfaranden[46]. I ett fall av klagomål med anledning av en vägran att lämna ut skriftväxling med en medlemsstat i ett pågående fördragsbrottsförfarande, gjorde även ombudsmannen bedömningen att avslaget var motiverat på grundval av det undantag som föreskrivs i förordningens artikel 4.2, tredje strecksatsen[47].

Kommissionen lägger stor vikt vid att finna rätt avvägning mellan behovet av att skydda fördragsbrottsutredningar och allmänintresset av ökad öppenhet inom området, och har därför fastslagit särskilda riktlinjer för behandling av ansökningar om tillgång till handlingar som rör sådana förfaranden.[48]

Förstainstansrättens resonemang i de mål som angivits ovan tillämpas *mutatis mutandis* på förfaranden som liknar fördragsbrottsförfaranden, exempelvis utredningar om statsstöd och tillkännagivande av tekniska regler och standarder.[49]

Vägran att lämna ut revisionsrapporter för att skydda en utredning av eventuella oegentligheter har föranlett en talan vid förstainstansrätten[50] samt ett flertal klagomål till ombudsmannen.

---

44 Pågående mål T-84/03, Turco mot rådet

45 Klagomål 412/2003/GG

46 Särskilt domarna i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG. 1997, s. II-313 (punkt 62 och de följande) och T-191/99, Petrie mot kommissionen, REG 2001, s. II-3677 (punkt 67 och de följande)

47 Klagomål 1437/2002/IJH

48 Kommissionsavdelningarnas arbetsdokument av den 28 februari 2003, referens SEC(2003) 260/3

49 I mål T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH mot kommissionen, där käranden motsätter sig att denna rättspraxis skall tillämpas på ärenden som rör statligt stöd

3.4.4. *Skydd för beslutsprocessen*

Genom det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 av förordning nr 1049/2001 kan institutionerna under vissa omständigheter skydda överläggningar som föregår beslut. Detta undantag som syftar till att beslut skall kunna fattas utan otillbörliga påtryckningar utifrån och är relevant för de tre institutionerna.

Villkoren för att undantaget skall kunna tillämpas är dock mycket strikta. Till skillnad från andra undantag som tillämpas så snart ett utlämnande av en handling skulle undergräva skyddet av de berörda intressena, krävs i det här fallet att utlämnande av handlingen ”allvarligt” skulle undergräva beslutsprocessen. Skillnaden mellan begreppet ”undergräva” och ”allvarligt undergräva” är mycket teoretisk och svår att avgöra i det konkreta fallet. Det är snarare avvägningen mot allmänintresset av att handlingen lämnas ut som avgör om handlingen skall lämnas ut än en gradbedömning av den uppkomna skadan.

Förekomsten av allvarlig skada är särskilt svår att påvisa när, med tillämpning av andra stycket i artikel 4.3, avslaget rör ett beslut som antagits. I detta fall är institutionens beslutsprocess i ett konkret ärende avslutad och utlämnande av en förberedande handling som upprättats inom ramen för interna överläggningar i frågan måste allvarligt undergräva skyddet av institutionens förmåga att fatta framtida beslut. Skadeanalysen riskerar därmed att bli en väl abstrakt exercis.

Å andra sidan avser förordningen endast varje institutions interna beslutsprocess och tar ingen hänsyn till det interinstitutionella inslagen i beslutsfattandet på gemenskapsnivå. När kommissionen överlämnat sitt förslag till Parlamentet och rådet är dess egen beslutsprocess avslutad. Detta är dock endast en fas i gemenskapens beslutsprocess. Spridning av kommissionshandlingar som rör ett område inom vilket det slutliga beslutet inte fattats kan skada de övriga institutionernas beslutsprocesser, exempelvis vid förlikningsförfaranden.

I praktiken berör skyddet för beslutsprocessen nästan uteslutande rådet och kommissionen. I parlamentet är utskotts- och plenarsammanträdena offentliga och handlingarna utarbetas inom de politiska grupperna och icke ingivna handlingar faller utanför förordningens tillämpningsområde.

3.4.5. *Avvägning av allmänintresset av att en handling lämnas ut*

Att väga allmänintresset av att en handling lämnas ut mot det intresse som skall skyddas är ett av de svåraste momenten vid handläggningen av ansökningar om tillgång till handlingar.

Detta ”undantag från undantagen” skall tillämpas när två villkor är uppfyllda:

- Det skall föreligga ett ***allmänintresse*** av att lämna ut den information som finns i handlingen.
- Detta intresse skall ***överväga*** i förhållande till det intresse som skall skyddas.

Allmänintresse är ett rättsligt begrepp med relativt lösa konturer. Det är svårt att fastställa kriterier som gör det möjligt att fastställa att det finns ett allmänintresse av

---

[50] Pågående mål T-68/02 och T-159/02, Masdar (UK) Ltd mot kommissionen

att lämna ut en viss information. Emellertid står det klart att sökandens intresse, i den mån sökanden på eget initiativ motiverat sin ansökan, inte i sig utgör något allmänintresse. Å andra sidan kan man hävda att det alltid föreligger ett allmänintresse av att lämna ut handlingar som innehas av offentliga myndigheter.

Frågan om det finns ett allmänintresse av att lämna ut en viss handling ter sig därmed relativt akademisk. Däremot är det verkliga problemet att avgöra om intresset av att lämna ut en handling motiverar att förbigå den skada som vållas de intressen som skyddas av förordningen, exempelvis ett företags affärsintressen.

Det finns inga regler som gör det möjligt att på förhand fastställa att allmänintresset av att en handling lämnas ut överväger i förhållande till den skada som ett utlämnande kan åstadkomma på något av de allmänintressen eller privata intressen som skyddas av förordningen. Eftersom det är fråga om att väga intressen mot varandra vid en viss tidpunkt kan några sådana regler inte fastställas. Man måste i varje konkret fall bedöma och utvärdera huruvida intresset av att lämna ut en handlings innehåll överväger i förhållande till skadan. De beslut som fattas i dessa konkreta fall kan emellertid tjäna som referensfall och bidra till att en förvaltningspraxis utvecklas.

I alla de ansökningar som hittills behandlats har institutionerna kommit till slutsatsen att allmänintresset av att de begärda handlingarna lämnas ut inte övervägde och därmed inte motiverade att undantaget kringgicks.

I de flesta fall då sökanden själv åberopat ett övervägande allmänintresse, vilket är vanligt förekommande i bekräftande ansökningar, visar de argument som anförts på sökandens eget intresse. En enskild persons intresse att ta del av en handling kan emellertid aldrig motivera att undantaget kringgås, eftersom alla handlingar som lämnas ut till följd av en ansökan anses vara offentliga och därmed tillgängliga för var och en.

Flera sökanden har särskilt med grund i artikel 1 i Fördraget om Europeiska unionens ansett att den allmänna principen om öppenhet i sig utgör ett övervägande allmänintresse som motiverar att en handling lämnas ut. Slutligen har ibland forskare använt vetenskapliga argument för att visa att det finns ett övervägande allmänintresse av att de begärda handlingarna lämnas ut. Om dessa argument skulle godtas skulle förordningens undantag tömmas på all substans. Allmänintresset av att lämna ut handlingar är i själva verket ett ”undantag från undantaget” som skall tillämpas restriktivt. I ett särskilt fall har ombudsmannen ansett att det faktum att en handling begärdes av vetenskapliga skäl visserligen utgjorde ett allmänintresse för att en handling skulle ges spridning, men att det intresset inte övervägde [51].

Även om sökanden själv inte hänvisar till något allmänintresse, utreder institutionen rutinmässigt om det finns ett övervägande allmänintresse av att lämna ut en handling. Avvägningen kan dock endast göras utifrån det bedömningsunderlag som institutionen förfogar över. Varje argument som anförs av sökanden kan därför göra avvägningen mer ingående. Så även om bevisbördan inte enbart ligger hos sökanden, är det i praktiken i allmänhet hans sak att tillhandahålla ett underlag som gör det möjligt att fastställa om det finns ett övervägande allmänintresse av att lämna ut en

---

[51] Ovannämnda klagomål 412/2003/GG

handling trots att ett undantag är tillämpligt. Ombudsmannen har uttalat sig i den riktningen[52].

3.5. Tillgång till handlingar som upprättats av tredje part

3.5.1. Allmänt

I artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 stipuleras att i de fall en ansökan rör handlingar som härrör från tredje part, skall institutionen samråda med den tredje part som upprättat handlingen för att avgöra om något av de undantag som föreskrivs i punkt 1 eller 2 är tillämpliga, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut. Om den tredje part som upprättat handlingen motsätter sig att handlingen lämnas ut, och om institutionen anser att inget undantag är tillämpligt, har rådet och kommissionen föreskrivit i sina tillämpningsföreskrifter att den tredje parten skall informeras om att institutionen har för avsikt att lämna ut handlingen och att han förfogar över 10 arbetsdagar för att opponera sig mot detta. Under alla förhållanden är det institutionen som fattar beslutet. I praktiken motiverar den tredje parten i allmänhet sin ståndpunkt så att invändningarna kan beaktas. Det är mycket sällsynt att institutionerna meddelar upphovsmannen att de har för avsikt att lämna ut handlingar mot dennes vilja, och i de fall som varit aktuella har utlämnandet inte fått några rättsliga följder.

3.5.2. Handlingar som härrör från medlemsstaterna

En särskild ordning föreskrivs i artikel 4.5 när det gäller ansökningar som rör handlingar från en medlemsstat. Denna bestämmelse införlivar förklaring nr 35 som är bilagd till slutakten om Amsterdamfördraget och innebär att en medlemsstat kan begära att en institution inte lämnar ut en handling som härrör från medlemsstaten utan att medlemsstaten dessförinnan lämnat sitt medgivande.

Ansökningar om tillgång till handlingar som härrör från medlemsstaterna rör i huvudsak ***kommissionen***. ***Rådet*** har gjort en restriktiv tolkning av begreppet ”handling som härrör från medlemsstat” vilken tar i betraktande att medlemsstaternas företrädare deltar i rådets arbete. Detta innebär att företrädare för medlemsstaternas regeringar eller deras företrädare inte betraktas som personer eller enheter utanför institutionen utan som en del av institutionen inom ramen för deras medverkan i arbetet inom rådet och dess utskott och grupper. De handlingar som upprättas av en medlemsstat och uttrycker medlemsstatens ståndpunkter såsom medlemsstat och inte i egenskap av rådsmedlem i rådets arbete, skall däremot betraktas som handlingar som härrör från tredje part.

I formuleringen av artikel 4.5 anges inte i vilken mån institutionerna är skyldiga att följa en medlemsstats ståndpunkt när denna motsätter sig att en handling lämnas ut. Om en sådan skyldighet inte förelåg skulle emellertid bestämmelsen bli meningslös, eftersom medlemsstaternas ståndpunkt i så fall inte skulle skilja sig från en ståndpunkt framförs av annan tredje part. Medlemsstaternas privilegierade ställning i förhållande till övrig tredje part har sin förklaring i att förordningen inte skall påverka nationell lagstiftning när det gäller tillgång till handlingar. Det är inte

---

52 Id.

meningen att institutionerna skall fatta beslut som strider mot beslut som medlemsstaten fattat i enlighet med sin egen nationella lagstiftning.

Denna tolkning bekräftades av förstainstansrätten i en dom av den 17 september 2003. Domstolen avvisade talan eftersom den gjorde bedömningen att kommissionen med rätta vägrat tillgång till handlingar som härrörde från de italienska myndigheterna, då dessa motsatt sig att handlingarna skulle lämnas ut[53]. Frågan är även föremål för talan i fem andra pågående mål och ett klagomål till ombudsmannen som är avslutat.[54] Antalet avslag till följd av invändningar från den medlemsstat från vilken handlingen härrör är dock lågt: undantaget har endast tillämpats av kommissionen och är endast aktuellt i 2,1 % av de negativa svaren under 2002. I allmänhet har nationella myndigheter motsatt sig utlämnande av handlingar som de redan på grundval av sin egen lagstiftning vägrat lämna ut eller som de inte skulle ha lämnat ut om de hade fått ansökan därom.

Trots att de fall då man vägrat lämna ut handlingar på begäran från medlemsstaterna är få, har dessa lett till relativt många domstolärenden. Av de elva ärenden i vilka talan väckts vid förstainstansrätten mot kommissionens beslut om avslag, handlar sex stycken om tillämpningen av detta undantag (se nedan).

3.5.3. Känsliga handlingar

I kraft av den särskilda ordning som föreskrivs i artikel 9 av förordningen när det gäller ”känsliga” handlingar (se punkt 3.3), kan den som upprättat handlingen motsätta sig att handlingen lämnas ut samt att den registerförs (art. 9.3). Institutionerna är skyldiga att respektera invändningar från sådan tredje part. Det är därmed fråga om ytterligare ett undantag från den generella ordningen, enligt vilken institutionerna har sista ordet. Ansökningar om tillgång till känsliga handlingar från tredje man är dock mycket sällsynta.

3.6. Tillgång till delar avhandlingar

Allt oftare beviljar institutionerna tillgång till delar av sina handlingar (12,16 % vid ***rådet,*** 8,3 % vid ***kommissionen*** och 2 fall vid ***parlamentet*** under 2002). I de ansökningar som behandlats av ***parlamentet*** samt i de flesta av de fall som behandlats av ***kommissionen***, har information maskats för att skydda en individs integritet eller affärsintressen. När det gäller ***rådets*** handlingar har det ofta varit fråga om att maska information som skulle ha gjort det möjligt att identifiera vilka delegationer som uttryckt viss ståndpunkt under beredningen av lagstiftningsförslag så länge överläggningarna i ärendet inte avslutats[55].

Att lämna ut delar av en handling bidrar till en ökad öppenhet gentemot allmänheten och gör det samtidigt möjligt att skydda de intressen som skulle komma till skada om hela handlingen lämnades ut. Att maska handlingar kan dock medföra en ansenlig

---

53 Förstainstansrrättens dom i ovannämnda mål T-76/02 Messina mot kommissionen

54 Mål T-168/02 Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH mot kommissionen, Mål T-187/03 Scippacercola mot kommisionen, klagomål till ombudsmannen 1753/2002/GG, T-139/03 och T-151/03 Nouva Agricast srl mot kommissionen och T-287/03 S.I.M.S.A srl mot kommissionen, klagomål till Ombudsmannen 1753/2002/GG

55 Namn på delegationer kamoufleras dock inte när det är fråga om parlementsreservationer eller språkliga reservationer

arbetsbörda. I det hänseendet har rättspraxis erkänt att, för att skydda det intresse som en god förvaltning utgör, får institutionerna i särskilda fall då en handlings längd eller de censurerade textpartiernas längd annars skulle medföra en orimlig arbetsbörda, tillämpa proportionalitetsprincipen och göra en avvägning mellan allmänhetens intresse av tillgång till de fragmentariska delar och den arbetsbörda som maskningen skulle medföra[56].

3.7. Tillgång till handlingar som är mer än 30 år gamla

I kraft av förordning nr 354/83 av den 1 februari 1983[57], i enlighet med ändringen genom förordning nr 1700/2003 av den 22 september 2003[58], om öppnandet för allmänheten av Europeiska ekonomiska gemenskapens och Europeiska atomenergigemenskapens historiska arkiv, skall gemenskapinstitutionernas samtliga handlingar bli tillgängliga för allmänheten efter trettio år. Till regeln hör ett begränsat antal undantag, nämligen att endast handlingar som innehåller personuppgifter eller information som kan skada affärsintressen samt känsliga handlingar som klassificeras för längre tid än trettio inte rutinmässigt skall lämnas ut.

Förordningen om öppnandet för allmänheten av de historiska arkiven är en förlängning av artikel 4.7 av förordning nr 1049/2001, som stipulerar att undantagen får tillämpas under högst trettio år. Efter den perioden får endast de undantag som hänför sig till privatlivet och affärsintressen samt den särskilda ordningen för känsliga handlingar tillämpas vid behov. Skrivningen i förordning nr 354/83 har bringats i överensstämmelse med bestämmelserna i förordning nr 1049/2001, i enlighet med vad som föreskrivs i förordningens artikel 18.

Den enda skillnad som kvarstår mellan ordningen för tillgång till handlingar som är mindre än trettio år gamla och ordningen för tillgång till de historiska arkiven har att göra med den institutionella omfattningen: förordningen om ”de historiska arkiven” skall tillämpas på alla institutioner och organ inom Europeiska unionen samt alla gemenskapsmyndigheter.

3.8. Tillgång till gemenskapshandlingar på grundval av nationell lagstiftning

Förordning nr 1049/2001 har varken till syfte eller effekt att ändra nationella lagstiftningar i fråga om tillgång till handlingar. Men för att likväl säkerställa viss samstämmighet i behandlingen av ansökningar om tillgång till gemenskapshandlingar från nationella myndigheter anbefalls i artikel 5 i förordningen att upphovsmannainstitutionen skall rådfrågas av den medlemsstat som tar emot en ansökan om tillgång till handling som härrör från denna institution, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte lämnas ut. Medlemsstatens svar på ansökan om tillgång får inte äventyra att syftena med förordning nr 1049/2001 uppnås.

---

56 Förstainstansrättens dom i ovannämnda mål T-14/98 Hautala mot rådet, (punkt 86), vilken bekräftades av EG-domstolens dom i ovannämnda mål C-353/99 P, Rådet mot Hautala, (punkt 30); förstainstansrättens dom i ovannämnda mål T-204/99 Mattila mot rådet och komissionen, (punkt 68 och 69) och T-211/00 Kuijer mot rådet, REG 2002, s. II-485 (punkt 57)

57 EGT, L 43, 15.2.1983, sid. 1

58 EGT, L 243, 27.9.2003, sid. 1

Bestämmelsen är en konsekvens av artikel 4.5 i förordningen som gör det möjligt för en medlemsstat att motsätta sig att dess handlingar lämnas ut av institutionerna. Eftersom förordningen inte påverkar nationell lagstiftning, är dock parallelliteten inte fullständig. En institution som mottar en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat är skyldig att inte lämna ut handlingen om de nationella myndigheterna motsätter sig ett utlämnande. En medlemsstat som mottar en ansökan om tillgång till ett dokument som härrör från en institution skall tillämpa sin egen lagstiftning. Artikel 5 i förordningen är bara det konkreta uttrycket för lojalitetsprincipen som formuleras i EG-fördragets artikel 10. Därav följer att medlemsstaten är skyldig att samråda med ursprungsinstitutionen vid tvekan och fatta ett beslut som inte äventyrar att syftena med förordningen uppnås. I praktiken skall medlemsstaten sörja för att förordningens bestämmelser bringas i samklang med medlemsstatens egna lagstiftning.

Sedan förordning nr 1049/2001 trädde i kraft är de samråd som härrör från medlemsstaterna relativt få. Vissa medlemsstater har större benägenhet att samråda med institutionerna, särskilt när det gäller fördragsbrottsförfaranden. Andra medlemsstater har lämnat ut formella underrättelser och motiverade yttranden utan att samråda med kommissionen. Informationen om praxis i medlemsstaterna är emellertid alltjämt mycket fragmentarisk. Det är därmed inte möjligt att utvärdera i vilken omfattning handlingar från gemenskapinstitutionerna lämnas ut av nationella myndigheter på grundval av nationell lagstiftning.

3.9. Fall som inte förutsetts i förordningen

Hittills har de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 gjort det möjligt att i tillräcklig omfattning motivera avslag för tillgång till handlingar som skulle förorsaka skada om de lämnades ut. I motsats till vissa nationella lagstiftningar, innehåller förordningen inte någon specificerad och exakt förteckning över undantagsfallen, utan definierar de allmänna och privata intressen som skall skyddas. De avdelningar som tillämpar förordningen skall följaktligen lägga vikt vid att kontrollera att utlämnandet av en handling inte skadar något av dessa intressen. De har inte fått kännedom om några fall där ett utlämnande skulle ha skadat några av de intressen som föreskrivs i förordningens artikel 4.

Det bör dock betonas att möjligheten att tillämpa artikel 4.3 är starkt begränsad eftersom denna bestämmelse är formulerad på ett sådant sätt att den inte kan skydda vissa förberedande handlingar rörande en akt som redan antagits av en institution och vilka innehåller information vars utlämnande skulle strida mot denna institutions intressen. Vidare ger artikeln endast skydd för beslutsprocessen inom själva institutionen och inget skydd för den interinstitutionella process som leder fram till att en akt slutligen antas.

För klarhetens skull vore det möjligen tillrådligt att föreskriva specifika undantag för att skydda vissa särskilda intressen snarare än att åberopa ett allmänt undantag utifrån en extensiv tolkning.

Slutligen föreskrivs i Århuskonventionen ett särskilt undantag som inte har någon motsvarighet i förordningen. I kraft av detta undantag får en ansökan om tillgång till information inom miljöområdet avslås om den specifika miljö som informationen

hänför sig till skulle komma till skada om handlingen lämnades ut; i texten anges reproduktionsplatser för sällsynta arter som exempel.[59]

3.10. Förenlighet mellan särskilda regler om tillgång och den allmänna ordningen om tillgång

I förordning nr 1049/2001 fastställs en allmän ordning för allmänhetens tillgång till kommissionshandlingar. Lagstiftaren har vinnlagt sig om att undvika att tillämpningen av de särskilda regler för tillgång till handlingar, information eller akter inom ramen för särskilda förfaranden skall medföra restriktioner som strider mot förordningen. Därför föreskriver förordningen att kommissionen skall utreda om dessa särskilda regler är förenliga med den allmänna ordningen om tillgång (artikel 18. 2).

Det framgår av kommissionens analys av dessa klausuler att de kan delas in i två kategorier:

(1) Vissa regler skall betraktas som särskilda fall av tillämpning av något av de allmänna undantagen som föreskrivs i förordningens artikel 4.

(2) Andra klausuler beviljar berörda parter i särskilda förfaranden en rätt till tillgång till handlingar som, om de lämnades ut till allmänheten, skulle skada något av de intressen som skyddas av förordningen.

Inte i något av fallen har kommissionen kunnat konstatera oförenlighet med bestämmelserna i förordningen. Hittills har den praktiska tillämpningen bekräftat denna slutsats. En förteckning över de klausuler som har analyserats har överlämnats till parlamentet och rådet i samband den interinstitutionella kommitté vid dess möte i Strasbourg den 23 september 2003.

En fråga som emellertid är aktuell är frågan om en utvidgning och kodifiering av de regler som beviljar en särskild tillgång som sträcker sig längre än till allmänhetens rätt till tillgång. Det har i själva verket kunnat konstateras att förordningen ibland åberopats för att hävda en särskild rätt till tillgång i avsaknad av specifika bestämmelser.

---

[59] Artikel 4. 4, stycke (h) av Konventionen

3.11 Slutsatser

Av de erfarenheter vi har idag kan följande slutsatser dras:

- **Mer än två av tre ansökningar leder till att handlingarna lämnas ut**
- **Endast ett fåtal av de undantag som föreskrivs i förordningen har åberopats ofta; skillnaderna i statistik avspeglar skillnader i de olika institutionernas uppdrag och verksamhet**
- **Genom undantagsordningen säkerställs i stort att de berörda intressena kan skyddas i tillräcklig omfattning**
- **Även om undantaget för skydd för beslutsprocessen skyddar den interna beslutsprocessen inom varje institution, beaktas inte det interinstitutionella inslaget i beslutsfattandet i tillräcklig omfattning**
- **Undantaget om skyddet av personuppgifter har varit svårt att tillämpa på grund av svårigheter att samtidigt tillämpa förordning nr 1049/2001 och förordning nr 45/2001.**
- **Begreppet ”känslig handling” i förordning nr 1049/2001 stämmer inte med klassificeringssystemet enligt säkerhetsföreskrifterna**
- **Begreppet ”övervägande allmänintresse” kan inte definieras i förväg utan måste avvägas från fall till fall**
- **Även om avslag till följd av en medlemsstats invändningar är ovanliga, visar kommissionens erfarenheter att dessa är mycket omstridda**
- **Medlemsstaternas samråd med institutionerna sker inte systematiskt**

4. DET PRAKTISKA GENOMFÖRANDET AV RÄTTEN TILL TILLGÅNG TILL HANDLINGAR

I detta kapitel behandlas aspekter av den praktiska tillämpningen: handläggningsförfarandet, den arbetsbörda som genereras, besvärsmöjligheterna och samarbetet mellan de tre berörda institutionerna.

4.1. Formkrav för ansökningarna

I förordningen anges som enda villkor för att en ansökan skall behandlas att den skall formuleras skriftligen på ett av gemenskapens officiella språk. De tre institutionerna har i genomförandebestämmelserna angett villkoren för att inge en ansökan. Den kan sändas per post, fax eller e-post. De tre institutionerna har satt upp en elektronisk adress på Internet dit ansökningarna kan sändas och sökande som så önskar kan i detta syfte använda det tillgängliga elektroniska formuläret på parlamentets och kommissionens webbplatser. Ett mottagningsbevis sänds till sökanden såvida inte svaret kan sändas med vändande post.

Allt fler begär ut handlingar via e-post. I många fall ger inte den elektroniska adressen möjlighet att identifiera sökanden. I förordningen anges att sökanden inte skall motivera sin ansökan. Det finns emellertid ingenting som hindrar institutionerna från att kräva ett minimum av lämpliga upplysningar för att behandla ansökan, såsom

namn och adress för att sända pappershandlingar och i förekommande fall för att fakturera samt yrkesprofil för statistikändamål i syfte att utvärdera de praktiska effekterna av förordningen. Den generaliserade användningen av det elektroniska formuläret, såsom det formulär som används av parlamentets registeravdelning torde ge möjlighet att få de in upplysningar som minst skall lämnas i en ansökan som inlämnas via elektronisk post.

4.2. Svarsfrist

I vissa fall har institutionerna tvingats förlänga svarsfristen på 15 arbetsdagar eftersom ansökan inte kunde behandlas inom denna tidsfrist. Detta problem rör i första hand kommissionen som får motta ett stort antal omfattande och komplexa ansökningar. Med beaktande av skyldigheten att granska varje begäran för sig är svarsfristen på 15 dagar i allmänhet för kort för att behandla alla förfrågningar. Förlängningen av tidsfristen beror i allmänhet på följande problem:

- Sökning och lokalisering av handlingar (särskilt om det rör sig om äldre handlingar).
- Identifikation av begärda handlingar när ansökningarna är omfattande och oprecisa.
- Ett begränsat antal personer har de specialistkunskaper som krävs för att bedöma om ett utlämnande av handlingarna skulle vålla skada. Dessa personer är inte alltid tillgängliga.
- Behovet att rådfråga den tredje part som upprättat handlingen.
- Översättning av ansökningar och svar.

4.3. Komplicerade, omfattande eller oskäliga ansökningar – proportionalitet

Vissa ansökningar som sänds till **kommissionen** och **parlamentet** är oprecisa, särskilt när de rör ”samtliga handlingar om” ett visst verksamhetsområde eller ett bestämt ämne. Ett stort antal ansökningar (som huvudsakligen sänds till kommissionen) är dessutom omfattande, särskilt de ansökningar som gäller hela akter (till exempel i frågor om statsstöd eller konkurrensärenden). Sådana ansökningar är svåra att behandla. De möjligheter förordningen erbjuder för att det skall gå att behandla sådana komplicerade ansökningar är möjligheten att förlänga svarsfristen, att uppmana sökanden att precisera sin begäran, om den är så vag att det inte går att identifiera de åsyftade handlingarna, eller att finna en rimlig lösning, när ansökan avser en mycket lång handling eller ett stort antal handlingar (se artikel 6.2 och 6.3 i förordningen). En rimlig lösning kan till exempel uppnås genom att begränsa begäran i tiden. Det är också möjligt att uppmana sökanden att komma och ta del av handlingarna på plats. Dessa lösningar är emellertid inte alltid tillräckliga. När det gäller orimliga beställningar har kommissionen redan åberopat proportionalitetsprincipen genom att svara sökanden att behandlingen av beställningen skulle leda till en administrativ överbelastning som skulle undergräva principen om god förvaltning (i analogi med partiell tillgång – se punkt 3.6). Talan

har väckts vid förstainstansrätten rörande två beslut om avslag av kommissionen som grundades på proportionalitetsprincipen. Dessa mål är ännu inte avgjorda.[60]

Parlamentet är den enda institution som systematiskt sparar ljudinspelningar eller audiovisuella inspelningar, huvudsakligen från utskottssammanträden och plenarsammanträden. Parlamentets avdelningar får motta ett växande antal ansökningar om tillgång till dessa inspelningar som ofta är mycket omfattande. När inspelningarna bara delvis kan lämnas ut, skapar raderingen av de delar som är undantagna tillgångsrätten en stor arbetsbörda.

I motsats till vissa nationella lagstiftningar innehåller förordningen inte några klausuler om oskäliga, ständigt återkommande eller uppenbart orimliga ansökningar. Sådana ansökningar medför en orimlig arbetsbörda till förfång för behandlingen av ansökningar från medborgare som verkligen söker efter information. Institutionernas enda försvar är att åberopa proportionalitetsprincipen (se ovan) eller att försöka finna en rimlig lösning i samråd med beställaren, i enlighet med artikel 6.3 i förordningen.

Vissa systematiska och återkommande ansökningar kan utgöra ett missbruk av bestämmelserna. Det gäller till exempel ansökningar som uppenbarligen har som syfte att regelbundet ge näring åt kampanjer som systematiskt motarbetar gemenskapspolitiken. Dessa professionella beställare, som också utnyttjar alla överklagandemöjligheter som står till deras förfogande, gör att institutionerna tvingas gå i försvarsställning när de ställs inför ansökningar som de inte kan tillfredsställa och som uppenbart går emot andan i lagstiftningen.

4.4. Villkor för tillgång – fakturering

I förordningen anges att rätten till tillgång till handlingar skall utövas antingen genom läsning på stället eller genom tillhandahållande av en kopia (på papper eller i elektronisk form).

Merparten av handlingarna sänds i elektronisk form, men äldre handlingar skickas dock i allmänhet på papper. I några fall när handlingarnas volym var omfattande ombads sökanden att komma och ta del av dem på stället.

I villkoren för tillämpningen av förordningen har institutionerna fastställt ett frivilligt faktureringssystem för tillhandahållande av handlingar på över 20 sidor. Det visar sig dock att faktureringsmöjligheten används sällan eftersom förfarandet är tungrott och för att man anser att kostnaden för fakturering och inkassering överskrider de inkasserade beloppen. När det gäller mycket omfattande ansökningar kan information till sökanden om att tillhandahållandet av handlingarna skall faktureras ha en avskräckande effekt. Denna effekt är emellertid begränsad eftersom den största kostnadsfaktorn, att söka och hämta handlingarna, inte kan faktureras.

Faktureringsmöjligheten bör bevaras, särskilt när det gäller riktigt omfattande beställningar, men förmodligen måste fakturerings- och inkasseringsförfarandet förenklas.

---

60 Ovannämnda mål T-2/03 Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen och mål T-170/03, British American Tobacco (Investments)Ltd mot kommissionen.

4.5. Samråd med tredje part

I sina arbetsordningar har institutionerna fastställt ett förfarande för samråd med tredje part. Detta samråd skall ske skriftligen (i allmänhet via elektronisk post). **Parlamentet** kräver en obligatorisk svarsfrist på 5 arbetsdagar, **rådet** anger en ”rimlig tidsfrist” och **kommissionen** en tidsfrist på minst 5 arbetsdagar. I båda fallen skall dock samrådet ge institutionerna möjlighet att respektera de tidsfrister för besked som anges i artiklarna 7 och 8 i förordningen.

När det handlar om handlingar från medlemsstaterna har man enats om att medlemmarna i rådets informationsgrupp skall agera kontaktpunkt. Således skall ansökningar om samråd skickas till dem.

I allmänhet iakttar tredje parter rimliga svarsfrister.

Samråd med externa upphovsmän skapar emellertid en stor arbetsbelastning, särskilt när det gäller mycket omfattande beställningar som omfattar ett ärende i sin helhet vilket innehåller många handlingar från ett stort antal upphovsmän. Samrådet med tredje part borde uttryckligen anges som ett motiv för förlängning av svarsfristen.

Institutionerna har vidare åtagit sig att systematiskt samråda med varandra vid ansökningar om tillgång till en handling som kommer från en av de två andra institutionerna.[61] De har i detta syfte enats om ett samförståndsavtal som undertecknades den 9 juli 2002 av företrädare för de tre generalsekretariaten. Detta memorandum har hittills i praktiken fungerat utmärkt och samrådssvaren är vanligtvis mycket snabba.

4.6. Intern administrativ omprövning

I förordningen anges uttryckligen att det skall finnas möjlighet till en intern administrativ omprövning av beslut om avslag på ansökan om tillgång till handlingar (skäl 13 och artiklarna 7 och 8). Denna omprövning skall ske i form av en förnyad ansökan, en så kallad *bekräftande ansökan*, i syfte att få fram en ändring av institutionens ståndpunkt. Om ansökningen helt eller delvis avslås skall sökanden informeras om möjligheten att inge en bekräftande ansökan inom 15 arbetsdagar efter mottagandet av beskedet.

Bekräftande ansökningar skall granskas av en instans som är oberoende av den instans som fattade det första beslutet.

I **parlamentet** skall inledande beslut fattas av generalsekreteraren eller av en bemyndigad tjänsteman, såvida inte ansökan rör en känslig handling. I sådant fall och när det gäller bekräftande ansökningar skall presidiet fatta beslut.

I **rådet** skall de inledande besluten också fattas av generalsekretariatet. Det åligger rådet att fatta beslut om bekräftande ansökningar. Vanligtvis antas besluten med enkel majoritet på förslag av informationsgruppen och Coreper.

---

[61] Se artikel 15.2 i förordning nr 1049/2001.

Kommissionen arbetar på ett mer decentraliserat sätt på grund av avdelningarnas storlek och generaldirektoratens egna ansvarsområden. De inledande besluten skall fattas av den berörda generaldirektören eller av en tjänsteman som bemyndigats av honom. Generalsekreteraren skall fatta beslut om bekräftande ansökningar efter delegering från kollegiet. I syfte att säkra OLAF:s oberoende vid utredningar skall OLAF:s generaldirektör fatta beslut efter delegering från kommissionen när de begärda handlingarna rör OLAF:s utredningsverksamheter.[62] De ursprungliga ansökningarna rörande handlingar från generalsekretariatet och OLAF skall behandlas på direktörsnivå för att möjliggöra en oberoende omprövning av ansökningar av generalsekreteraren eller OLAF:s generaldirektör.

Systemet med beslutsfattande i två steg (ursprungliga och bekräftande ansökningar) har fungerat utmärkt. Det ger sökanden en enkel omprövningsmöjlighet utan formaliteter samt en garanti för att ansökan skall omprövas av en instans som är oberoende av den instans som gav det inledande avslaget. Detta framgår i synnerhet av antalet inledande beslut som ändrats på stadiet för bekräftande ansökningar (33,1 % i kommissionen). Mot bakgrund av beslutsprocessens längd när det gäller bekräftande ansökningar är svarsfristen på 15 dagar i allmänhet otillräcklig.

4.7. Externa rättsmedel

Vid bekräftelse av avslag skall sökanden upplysas om de rättsmedel som står till förfogande för omprövning av det negativa beslutet, nämligen att väcka talan vid förstainstansrätten eller framföra klagomål till EU-ombudsmannen. Antalet prövningar och klagomål jämfört med antalet ansökningar år 2002 framgår av följande:

	EP	Rådet	Kommissionen
Antal ursprungliga ansökningar	637	2394	991
Antal bekräftande ansökningar	1	43	96
Antal klagomål till ombudsmannen	-	3	4
Antal domstolsprövningar	-	1	6

Av de sju klagomål som framförts till ombudsmannen

- har fem ärenden avslutats utan att bristande förvaltning har konstaterats,[63]
- ett ärende gav upphov till en kritisk anmärkning,[64]
- ett ärende följdes av ett förslag till rekommendation men har avslutats, eftersom en liknande fråga fortfarande pågår i förstainstansrätten.[65]

---

62 Verksamheter som åsyftas i artikel 2.1 och 2.2 i beslut 1999/352.
63 Klagomålen 736/2002/GG, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG och 1795/2002/IJH.
64 Klagomål 648/2002/IJH.
65 Klagomål 1015/2002/(PB)IJH.

Domstolen har hittills bara uttalat sig i ett ärende genom att avslå sökandens talan.[66]

I några fall som gäller ansökningar till kommissionen har beställaren via en nationell domstol försökt få tillgång till handlingar som han vägrats tillgång till. En nationell domstol kan kräva att kommissionen översänder handlingar till den. [67] De handlingar som översänds inom ramen för en sådan ansökan är dock endast avsedda för den berörda domstolen och får inte lämnas ut.

4.8. De berörda institutionernas administrativa börda

Sedan förordningen började tillämpas har behandlingen av ansökningar skapat en avsevärd arbetsbelastning i institutionerna såväl på grund av den betydande ökningen av antalet ansökningar som deras växande komplexitet. Frågor som fått en bred täckning i medierna leder ofta till ett stort antal ansökningar. Behandlingen av ansökningarna utgör ofta en extra arbetsbelastning för vissa avdelningar som redan är hårt ansträngda. Omfattande och komplicerade beställningar kräver slutligen en mobilisering av administrativa resurser inom de berörda avdelningarna som ofta upplevs som mycket stor, och till och med överdriven, beroende på de begärda handlingarnas art och omfattning.

Behandlingen av ansökningar innebär ofta ett betydande arbete med att identifiera och söka de relevanta handlingarna, särskilt i **kommissionen**. När en ansökan rör ett ärende i sin helhet, motsvarar begreppet ”ärende” som sökanden ser det inte nödvändigtvis tanken bakom de ansvariga avdelningarnas organisation av sina ärenden.

De tre institutionerna har åtagit sig att genomföra ambitiösa projekt rörande förvaltning och elektronisk arkivering av handlingar. I framtiden kommer en systematisk registrering av handlingar i interna elektroniska register att underlätta identifikationen av och sökningen efter handlingar och sålunda möjliggöra en minskning av den hårda arbetsbelastning som skapas när handlingarna eftersöks.

För att kunna säkerställa bästa möjliga tillämpning av förordningen har institutionerna vidtagit omfattande åtgärder för att skapa medvetenhet och ge information och utbildning till personalen (särskilt genom utgivning av interna vägledningshandböcker eller ordnande av utbildningsmoduler). Dessa åtgärder bör fortsätta och stärkas för att öka tjänstemännens grad av förtrogenhet med reglerna för allmänhetens tillgång till handlingar.

4.9. Interinstitutionellt samarbete

Förordningen skall tillämpas för tre institutioner som har helt olika roller och funktionssätt. För att ändå säkerställa en konsekvent tillämpning av reglerna för allmänhetens tillgång till handlingar har enligt artikel 15.2 i förordningen en interinstitutionell kommitté inrättats ”som skall undersöka de bästa rutinerna, ta upp eventuella meningsskiljaktigheter och diskutera den framtida utvecklingen i fråga om allmänhetens tillgång till handlingar”.

---

66 Ovannämnda mål T-76/02, Messina mot kommissionen.

67 Domstolens dom av den 13 juli 1990 och av den 6 december 1990 i mål C-2/88 J.J. Zwartveld m.fl mot kommissionen, Rec. 1990, s.I-3365 och I-4405.

Kommittén består av politiska företrädare för de tre institutionerna. Kommitténs arbete förbereds av generalsekreterarna eller deras företrädare. På grund av denna sammansättning på hög nivå såväl av själva kommittén som av beredningsgruppen kan inte sammanträden regelbundet hållas.

Den interinstitutionella kommitténs uppgift är vidare att diskutera de politiska frågor som tillämpningen av förordningen kan väcka. Det har emellertid visat sig att genomförandet av förordningen har väckt ett antal tekniska och rättsliga frågor som inte kan hänvisas till de politiska ombuden utan att ha genomgått en mer ingående granskning av de avdelningar som har ansvar för tillämpningen av förordningen. Samordningen inom dessa operativa avdelningar har hittills skett punktvis.

4.10. Slutsatser

- **Institutionerna, särskilt kommissionen, får regelbundet ansökningar om tillgång till handlingar som är omfattande eller oprecisa**
- **Eftersom förordningen inte innehåller någon klausul om oskäliga, återkommande eller påtagligt orimliga ansökningar måste institutionerna ibland åberopa proportionalitetsprincipen**
- **Det är ofta svårt att respektera tidsfristerna, i synnerhet på grund av ansökningarnas komplexitet och nödvändigheten att samråda med externa upphovsmän**
- **Antalet domstolsprövningar och klagomål är lågt i förhållande till mängden ansökningar**
- **Tillämpningen av förordningen skapar en betydande arbetsbelastning för institutionerna, men genom en moderniserad förvaltning av handlingarna kan denna arbetsbelastning minska på sikt**
- **Vissa systematiska och återkommande beställningar utgör ett uppenbart missbruk av lagstiftningen**

5. OFFENTLIGHET OCH AKTIV INFORMATION

Syftet med förordning nr 1049/2001 är att i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget fastställa villkoren för att medborgarna på begäran skall kunna få tillgång till parlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Trots att förordningen avser så kallad *passiv* information innehåller den några bestämmelser om *aktiv* information, särskilt införandet av offentliga register och direkt tillgång till handlingar på elektronisk väg. Förordningen ingår för övrigt i en mer övergripande politik för information till allmänheten, i vilken den utgör en grundläggande del.

5.1. Register

I artikel 11 i förordningen anges att institutionerna skall ge allmänheten tillgång till ett register över handlingar i elektronisk form. Med hjälp av registret skall medborgarna konkret kunna utnyttja sin rätt till tillgång till handlingar. Det var bara **rådet** som redan hade ett offentligt register på Internet före ikraftträdandet av förordning nr 1049/2001. I enlighet med bestämmelserna i förordningen öppnade **parlamentet** och **kommissionen** sina register den 3 juni 2002.[68]

5.1.1. Registrens natur

Registren skall ge medborgarna möjlighet att identifiera handlingar som kan vara av intresse för dem. De är hjälpverktyg vid sökningen men de är på intet sätt en förutsättning för utövandet av rätten till tillgång till handlingar. Å ena sidan är de handlingar som anges i registret inte automatiskt tillgängliga för allmänheten och å andra sidan kan handlingar som inte anges i registret vara föremål för tillgångsansökningar på samma sätt som de handlingar som är upptagna.

5.1.2. Innehåll

I förordningen fastställs inte vilka handlingar som skall finnas i registret. Institutionerna är inte förbundna att förfoga över ett register över samtliga handlingar som de mottar eller producerar. Ett så uttömmande register skulle för övrigt vara omöjligt mot bakgrund av den mycket breda definitionen av begreppet handling som anges i artikel 3 a i förordningen.

Registren skall dock vara uttömmande för de kategorier av handlingar som de omfattar. När man har fastställt vilka kategorier av handlingar som skall ingå i registren skall samtliga handlingar som tillhör dessa kategorier registerföras.

För varje registrerad handling skall registret innehålla ett eller flera referensnummer, ämne och titel eller en kort beskrivning av innehållet samt datum för mottagande eller för utarbetande och registrering. För direkt tillgängliga handlingar skall en länk ge tillgång till texten i sin helhet (se punkt 5.2).

Uppgifterna i registret är emellertid utformade så att de inte skadar skyddet för de intressen som åsyftas i undantagen i artikel 4 i förordningen. En förkortad titel kan sålunda ersätta en fullständig titel som avslöjar uppgifter vars spridning skulle vara till skada.

Ett enda undantag anges dock för upptagandet av en handling i registret: det avser känsliga handlingar enligt artikel 9 i förordningen som endast får föras in i registret med upphovsmannens medgivande. Den rapport som årligen läggs fram av varje institution skall ta upp antalet känsliga handlingar som inte har registerförts. Europaparlamentet har vare sig upprättat eller mottagit några känsliga handlingar under 2002. Några känsliga handlingar ingår inte heller bland handlingarna i kommissionens register. Rådet har angivit att av 250 handlingar som klassificerats som minst ”CONFIDENTIEL UE” har åtminstone en tredjedel inte angivits i registret.

---

[68] Rådets register är tillgängligt sedan den 1 januari 1999.

5.1.3. *Handlingarna som omfattas*

Parlamentet har fastställt att registret skall ha en bred täckning och inte bara omfatta samtliga handlingar som rör parlamentets arbete utan också den korrespondens som är adresserad till institutionen och dess talman. Registret innehöll till en början hänvisningar till de senaste handlingarna och en återhämtning av äldre handlingar pågår. Parlamentet avser också att utvidga registret till administrativa handlingar.

Rådets register täcker samtliga handlingar med standardinnehåll, det vill säga handlingar förbundna med rådets arbete som hänvisats till ett av dess organ (arbetsgrupper, Coreper, rådskonstellationer).

Mot bakgrund av den stora mängden handlingar och institutionens decentraliserade organisation beslutade **kommissionen** till en början att registret skulle omfatta de handlingar som registerförs och sprids av generalsekretariatets kansli och vara förknippat med institutionens verksamhet i fråga om lagstiftning och regler. Denna verksamhet omfattar föredragningslistor och protokoll från kommissionens sammanträden samt handlingar från dokumentserierna KOM, C och SEK. Utöver detta register finns registret över ordförandens post samt andra befintliga informationskällor. Det kompletterades nyligen med det offentliga registret över handlingar rörande de kommittéer som bistår kommissionen i utövandet av dess verkställande befogenheter (kommittéförfarande) som överlämnats till parlamentet inom ramen för dess rätt till insyn.[69] Samtliga informationsverktyg är tillgängliga från en och samma portal för att underlätta för användarna. En mer långtgående integrering av registren och de övriga informationsverktygen planeras på sikt.

Man avser att gradvis bredda registrens räckvidd, i synnerhet kommissionens register. Kommissionens prioriterade i början införandet av lagstiftningshandlingar, som också är de handlingar vars direkta tillgänglighet är prioriterad i enlighet med artikel 12.2 i förordningen.

5.1.4. *Användning av registren*

Igångsättandet av registren medförde en ökning av antalet tillgångsansökningar, en effekt som framför allt märks i **parlamentet** och **rådet**. Rådet noterade nämligen 1999, det år då registret infördes, en ökning av ansökningar med omkring 70 %. Parlamentet noterade en påfallande ökning av ansökningar efter den 3 juni 2002: 117 ansökningar januari-maj 2002 och 520 ansökningar juni–december 2002. I kommissionen ökade ansökningarna mer gradvis under år 2002.

I **parlamentet** och **rådet** härrör de flesta tillgångsansökningarna från anlitande av registren. Nästan samtliga ansökningar som skickas till parlamentet inlämnas via det elektroniska formulär som är fogat till registret. I **kommissionen** rör bara en liten del av ansökningarna handlingar som identifierats med hjälp av de två registren, registret över handlingar med beteckningarna KOM, C och SEK samt registret över ordförandens post. De flesta ansökningarna rör i själva verket ärenden (om överträdelse, statliga stöd, fusioner) och inte specifika handlingar. De ansökningar som skickas till kommissionen rör vidare i allmänhet inte lagstiftningsverksamheten utan kontrolluppdrag i fråga om tillämpningen av gemenskapsrätten.

---

[69] Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

Parlamentets och rådets erfarenhet visar att med hjälp av registren kan ansökningarna få en exaktare utformning och de bidrar således till att minska den administrativa bördan i samband med identifikation av och sökning efter handlingar.

5.2. Direkt tillgång till handlingar och informationsspridning

I förordningen anges inga kriterier för direkt tillgång till handlingar utan i artikel 12 fastslås att handlingarna i största möjliga utsträckning skall göras direkt tillgängliga för allmänheten i elektronisk form eller via ett register. Målet om direkt tillgänglighet avser särskilt lagstiftningshandlingar.

De tre institutionerna har i sina interna arbetsordningar fastställt vilka kategorier av handlingar som om möjligt skall göras direkt tillgängliga på elektronisk väg (särskilt med hjälp av länkar mellan hänvisningar i registret och de fullständiga texterna) eller genom att på begäran automatiskt överföra dem[70].

En betydande del av de handlingar som finns i de tre institutionernas register står från och med nu till allmänhetens förfogande med den fullständiga texten. Allt eftersom registrens räckvidd breddas bör antalet automatiskt tillgängliga handlingar påtagligt öka. Redan nu finns direkt tillgång till mer än hälften av de handlingar som upptas i parlamentets och rådets register. Kommissionens register innehåller länkar till de slutliga versionerna av KOM-dokument på Publikationsbyråns webbplats EurLex. Arbete pågår för att förena kommissionens register med ett register över handlingar som inte offentliggjorts av Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer men som bör göras direkt tillgängliga, såsom de ursprungliga versionerna av KOM-dokument efter antagandet av de slutliga versionerna.

Utöver de handlingar som är tillgängliga via registren har de tre institutionerna under de senaste åren kraftigt utvecklat informationsspridningen till allmänheten via webbplaster på Internet. Dessa innehåller nämligen många faktauppgifter avsedda för allmän information till allmänheten. Europa-servern ger möjlighet att från en gemensam portal vägledas till de olika webbplatserna. På varje institutions webbplats ges länkar till övriga institutioners register. Denna åtgärd kompletteras med svarstjänster för information på begäran av allmänheten (EuropeDirect, elektroniska brevlådor).

5.3. Hjälp till sökande

För att underlätta medborgarnas utövande av rätten till tillgång av handlingar har de tre institutionerna publicerat en gemensam broschyr som ger allmänheten en allmän information om deras handlingar och om sätt att få tillgång till dem. Denna broschyr är tillgänglig i pappersupplaga och i elektronisk version på institutionernas gemensamma portal på Europaservern. Från denna portal kan medborgarna få tillträde till de tre institutionernas särskilda webbplaster som innehåller mer ingående information om deras arbete och om tillgången till deras handlingar samt till registren.

---

[70] Bilaga XV i parlamentets arbetsordning.
Artikel 11 i rådets beslut 2001/840.
Artikel 9 i bilagan till kommissionens beslut 2001/937.

Genom denna samling av informationer får medborgarna i åtskilliga fall möjlighet att formulera exakta och målinriktade ansökningar. När en mottagen ansökan inte är tillräckligt exakt uppmanar institutionen sökanden att bättre ringa in frågan och hjälper till vid behov, särskilt genom att förklara villkoren för användning av registret. Ofta sker denna hjälp genom utväxling av elektroniska meddelanden. Vid behov kan en telefonkontakt bidra till att klargöra en begäran. I vissa fall upprättar institutionen en förteckning över handlingar som kan intressera sökanden för att ge honom möjlighet att bättre bestämma vilka handlingar han vill nå. I andra fall informeras slutligen sökanden om befintliga webbplatser på Internet där han redan kan finna vissa informationer med hjälp av vilka han kan specificera sin begäran.

Det händer också att sökanden inte vill ha en exakt handling utan han söker snarare allmänna upplysningar. I sådant fall behandlas ansökningarna av informationstjänster, såsom parlamentets ”Korrespondens med medborgarna”, rådets ”Information till allmänheten” eller kommissionens tjänst ”Europe Direct”.

5.4. Slutsatser

- **De tre institutionerna har infört offentliga register vilket ger medborgarna möjlighet att lättare få tag i handlingar som intresserar dem**
- **Kommissionen bör ytterligare integrera sina register och andra informationsverktyg**
- **En betydande del av de handlingar som upptas i registren är direkt tillgängliga med fullständig text**
- **Varje institution erbjuder informationstjänster till allmänheten, där man behandlar allmänna förfrågningar om information**
- **Mycket information finns på de tre institutionernas särskilda webbplatser; medborgarna får individuell hjälp att utöva sin rätt till tillgång till handlingar om så behövs**

6. SAMMANFATTNING OCH UTSIKTER

I kapitlen 2–5 har starka och svaga punkter påvisats i förordningen och i sättet att tillämpa den. Man måste nu utvärdera i vilken grad förordningen har gjort det möjligt att nå målet att ge en så omfattande tillgång som möjligt till gemenskapsinstitutionernas handlingar och sålunda säkerställa bättre information till och ökad delaktighet av medborgarna i beslutsprocessen.

6.1. Allmän tillämpning av tillgångsrätten

Trots att tillgångsrätten inte utsträcker sig till samtliga gemenskapsorgans handlingar tenderar den att omfatta ett växande antal institutioner och organ. Förordning nr 1049/2001 är hädanefter också tillämplig för byråerna och institutioner och organ som inte omfattas av artikel 255 i fördraget har, förutom EG-domstolen, antagit tillgångsregler på frivillig basis.

Genom förordningen om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ kommer tillgångsrätten att utsträckas till att omfatta den miljöinformation som finns hos samtliga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan. I förslaget till konstitutionellt fördrag som Europeiska konventet har utformat anges rätten till tillgång till handlingar från unionens institutioner, organ och byråer. Det finns således reella förutsättningar att rätten till tillgång till handlingar skall få allmän tillämpning på unionens samtliga organ.

Denna utveckling sätter dock inte stopp för uppdelningen mellan unionens medborgare och utlänningar som är bosatta i unionen å ena sidan och medborgare från tredje land som inte är bosatta i en medlemsstat eller juridiska personer som inte är etablerade på gemenskapens territorium å andra sidan. I Århuskonventionen förbigår man denna uppdelning men i förslaget till konstitutionellt fördrag behålls den. För att skapa rättvisa och klarhet bör denna uppdelade behandling avskaffas på frivillig väg.

6.2. Precisering av det materiella tillämpningsområdet

I förordningen ges en bred definition av begreppet handling utan närmare angivelse av dess gränser. Den innehåller sålunda inte några kriterier om handlingarnas grad av offentliggörande eftersom informella meddelanden således är handlingar i samma grad som officiella rättsakter. Vidare anges inte heller i förordningen vad begreppet institution omfattar. Parlamentet har angett begreppet ”parlamentshandling” i sin arbetsordning genom att sålunda begränsa förordningens tillämpningsområde i fråga om handlingar från de politiska grupperna och enskilda ledamöter som inte har mandat från institutionen.

6.3. Tillämpning av undantagssystemet

De undantag som anges i artikel 4 i förordningen motsvarar de vanliga begränsningar av rätten till tillgång till handlingar som gäller i de flesta nationella lagstiftningarna samt i Europarådets rekommendation R (2002)2 och i Århuskonventionen. Gemenskapslagstiftningen rörande tillgång till handlingar är varken mer eller mindre restriktiv än den lagstiftning som gäller i de flesta länder.

Det visar sig att i praktiken har bara några få undantag anförts regelmässigt. De avser skyddet för

- allmän säkerhet och internationella förbindelser, som särskilt anförs av rådet inom ramen för verksamheter som omfattas av den andra och tredje pelaren,
- rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,
- den interna överläggningsprocessen,
- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, som endast anförs av kommissionen

Under år 2002 utgjorde den totala andelen positiva svar 70–98 %. Andelen positiva svar varierar beroende på institution men talen är svåra att jämföra. Om man dock beaktar att andelen positiva svar från rådet och kommissionen enbart rör handlingar som ännu inte var offentligt tillgängliga, har förordningen gett möjlighet att offentliggöra ett avsevärt antal ytterligare handlingar.

Tillämpningen av undantaget om skydd för personuppgifter är känslig på grund av svårigheter att koppla samman förordning nr 1049/2001 och förordning nr 45/2001 om skydd för personuppgifter.

Beslutsprocessen skyddas inte på samma sätt som de övriga intressen som anges i artikel 4 i förordningen. Kravet på att ”utlämnandet av handlingen allvarligt skulle undergräva beslutsprocessen” verkar överdrivet och påvisandet av detta allvarliga undergrävande leder till mycket teoretiska resonemang. Genom detta undantag bör för övrigt inte bara beslutsprocessen i den institution som är föremål för ansökan om tillgång till handlingar kunna skyddas utan också beslutsprocessen i de övriga institutioner som är berörda av beslutsfattandet i det åsyftade fallet.

Institutionerna har inte stött på fall där de har tvingats lämna ut handlingar i avsaknad ett undantag grundat på förordningen, då ett utlämnande hade varit till skada. Problematiska fall kan dock uppstå. Miljöskydd utgör sålunda inte ett motiv för avslag av tillgång till handlingar på grundval av förordning nr 1049/2001. Mot bakgrund av Århuskonventionens kommande tillämplighet på gemenskapsinstitutionerna måste man granska möjligheten att fastställa ett särskilt undantag enligt konventionen.

Det kan rent allmänt vara klokt att mot bakgrund av uppnådd erfarenhet och för att skapa klarhet fastställa särskilda undantag för vissa bestämda situationer.

6.4. Arbetsbelastning vid det praktiska genomförandet av förordningen

Frågan har två aspekter.

Å ena sidan är det viktigt att institutionerna använder nödvändiga resurser för att genomföra förordningen om tillgång till handlingar på ett korrekt sätt. Det är i själva verket så att om de nödvändiga resurserna inte fanns skulle detta äventyra principerna om tillgång till handlingar och om öppenhet. Det gäller inte bara att skaffa nödvändiga resurser i personal och material, utan också om att garantera fortbildning av och information till berörd personal. Tillgången till handlingar är en horisontell verksamhet som berör ett stort antal personer som arbetar inom institutionerna.

Å andra sidan finns inget uttryckligen sagt i förordningen om problemet med omfattande, upprepade, oskäliga och orimliga ansökningar. Trots att en definition av denna typ av ansökningar är riskfylld är det nödvändigt att förhindra att den överdrivna administrativa börda som uppstår genom vissa ansökningar straffar medborgare som ärligt utformar en ansökan om tillgång till handlingar som uppfyller ett verkligt informationsbehov. Eftersom möjligheten att fakturera kostnader för kopiering och sändning bara har en begränsad avskräckande effekt måste man förbättra proportionalitetsbegreppet som redan fastslagits genom praxis, nämligen att godkänna tillgång till en viss del genom avskiljning av de delar av handlingar på vilka undantagen inte skall tillämpas.

I två fall av särkilt omfattande beställningar tillämpade kommissionen proportionalitetsprincipen i analogi med situationen för partiell tillgång. Om dessa två beslut har talan väckts inför förstainstansrätten. Man måste således vänta på domstolens utslag innan denna väg ytterligare kan undersökas.

6.5. Förordningens plats i politiken för information till allmänheten

Syftet med förordning nr 1049/2001 är att göra institutionernas arbete öppnare och sålunda närma institutionerna till medborgarna. Öppenhet är inte ett mål i sig men möjliggör ett ökat deltagande av allmänheten i beslutsfattandet genom att sålunda stärka institutionernas demokratiska karaktär och medborgarnas förtroende för den europeiska förvaltningen.

Genomförandet av förordningen har utgjort en viktig etapp för utvecklingen av en öppenhetspolitik i Europeiska unionen. De tre institutionerna utlämnade nämligen i över två tredjedelar av fallen ännu inte offentliggjorda handlingar efter ansökningar om tillgång till handlingar samtidigt som de gjorde ett ökat antal handlingar direkt tillgängliga.

Genom erfarenhet tenderar man dock att påstå att förordningen huvudsakligen har tjänat specialister på europeiska frågor och att den därmed inte kan anses som ett prioriterat instrument för information till medborgarna. Sökning av icke-offentliggjorda handlingar från en gemenskapsinstitution förutsätter i själva verket en viss grad av förtrogenhet med unionens befogenheter och verksamheter.

En insats för information till den stora allmänheten återstår följaktligen att göra i dubbel mening: medborgarna skall bättre sättas in i unionens arbete genom en aktiv informationspolitik och de skall vara medvetna om rätten att få tillgång till institutionernas handlingar.

6.6. Utnyttjande av förordningen för att hävda särskilda tillgångsrättigheter

Syftet med förordning nr 1049/2001 är att ge allmänheten till gång till handlingar vars utlämnande vare sig skadar de offentliga intressena eller bestämda privata intressen. Den är inte avsedd för att bestämma de villkor enligt vilka vissa personer kan få prioriterad tillgång till handlingar som inte får utlämnas till den breda allmänheten.

Erfarenheten har emellertid visat, särskilt i kommissionen, att man ibland har åberopat förordningen för att få en sådan prioriterad tillgång. I detta avseende kan följande två scenarier för olämpligt utnyttjande av förordningen identifieras:

- Vissa personer har med hjälp av förordningen försökt få tillgång till handlingar till vilka de vägrades tillgång inom ramen för ett särskilt förfarande genom att åberopa den allmänna rätten till öppenhet. Det handlade till exempel om advokatbyråer som på grundval av förordning nr 1049/2001 försökte få handlingar till vilka de inte hade fått tillgång enligt rätten till tillgång till ett ärende som berörda partner får ta del av, antingen för att de begärda handlingarna inte ens var tillgängliga för parterna eller för att de agerade på tredje parts vägnar. Sådana ansökningar kan hindra arbetet inom de avdelningar som sköter de aktuella ärendena, som i allmänhet omfattas av kommissionens utredningsverksamhet.

- I andra fall åberopades förordningen av personer som hade ett särkilt intresse att hävda i ett ärende som berörde dem i brist på särskilda regler i frågan. Detta fall kan i synnerhet uppstå inom ramen för rekrytering av tjänstemän eller andra anställda, anbudsinfordringar eller revisioner. På ett antal områden saknas regler om rätt till tillgång till ett ärende av berörda parter som går längre än tillgångsrätten för allmänheten.

6.7. Är förordning nr 1049/2001 adekvat?

Förordning nr 1049/2001 har varit tillämplig i två år och den erfarenhet som uppnåtts vid genomförandet har inte avslöjat några problem som motiverar en anpassning av lagstiftningen på kort sikt. Man måste följaktligen få större erfarenhet och vänta på att en betydande praxis utvecklas innan man kan tänka sig en ändring av de texter som bestämmer allmänhetens tillgång till handlingar. Dock måste man redan nu överväga hur man bättre skyddar institutionerna mot uppenbart missbrukande ansökningar.

Genom det nya fördraget som kommer att bli resultatet av regeringskonferensens arbete kan rätten till tillgång till handlingar utvidgas och institutionernas dialog med det civila samhället stärkas. Mot denna bakgrund bör förordningen bli föremål för en ingående översyn. Det kommer åtminstone att handla om en generalisering av dess tillämplighet med tanke på de mycket skilda roller som EU:s institutioner, organ och byråer har. Förordningen kommer då att bli en ramlag vars tillämpningsvillkor bör anges i de berörda organens arbetsordningar. Å andra sidan måste tillgångsrätten bättre sättas in i sammanhanget för medborgarnas deltagande i unionens demokratiska liv.

Översynen av förordningen kan ske parallellt med ratificeringsprocessen för det nya fördraget på grundval av en rikare erfarenhet och ny praxis. I syfte att leda diskussionen måste en offentlig debatt lanseras om öppenheten i de europeiska institutionerna. På grundval av resultaten av detta omfattande samråd kommer konkreta förslag att kunna utformas inför en omarbetning av förordning nr 1049/2001.

7. FÖRESLAGNA ÅTGÄRDER

På grundval av granskningen av tillämpningen av förordningen och de slutsatser som kan dras på detta stadium kan en första rad åtgärder vidtas på kort sikt för att stärka allmänhetens rätt till tillgång till handlingar och bättre införliva den i en politik för information till allmänheten. På längre sikt måste man granska i vilken grad det krävs en översyn av själva lagstiftningsbestämmelserna.

7.1. Åtgärder på kort sikt

7.1.1. Rekommendation om anpassning av tillgångsreglerna till bestämmelserna i förordning nr 1049/2001

De tre institutionerna kan upprepa uppmaningen till gemenskapens övriga institutioner och organ om att anta regler för tillgång till deras handlingar som liknar eller motsvarar bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.

En sådan översyn av reglerna kan mycket lägligt sammanträffa med ikraftträdandet av förordningen om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ. Genom att sålunda generalisera tillgångsrätten på frivillig väg skulle institutionerna och organen föregripa en förmodlig ändring av fördraget.

7.1.2. Rekommendation om att utvidga tillgångsrätten till alla fysiska och juridiska personer utan villkor om nationalitet eller bosättningsland.

I samma anda kan de tre institutionerna anta en rekommendation riktad till övriga institutioner, organ och byråer och uppmana dem att utvidga utnyttjandet av tillgångsrätten via deras genomföranderegler till alla fysiska och juridiska personer utan villkor om nationalitet eller bosättningsland.

7.1.3. Utveckling av register och direkt tillgång till handlingar

Kommissionen kan inleda det nödvändiga arbetet att ytterligare integrera de offentliga registren över handlingar.

En undersökning kan lanseras för att kontrollera möjligheten att utvidga räckvidden av kommissionens register till att omfatta andra kategorier av handlingar. Detta kommer för övrigt att vara beroende av framåtskridandet av verksamheten att modernisera förvaltningen av handlingar.

Antalet handlingar vars text är direkt tillgänglig på Internet kan påtagligt ökas, särskilt de kategorier som anges i artikel 9.2 och 9.3 i kommissionens genomförandebestämmelser.

I enlighet med ett beslut som fattats av den interinstitutionella kommittén vid dess sammanträde den 23 september 2003 bör de tre institutionerna framhäva förbindelserna mellan de handlingar som är upptagna i deras register genom länkar som ger användaren möjlighet att söka på ett bestämt ämne eller ett bestämt förfarande via de tre institutionernas informationsverktyg

7.1.4. Utveckling av andra informationsverktyg

Informationsspridningen från Europaservern kan bättre samordnas mellan de tre institutionerna.

Verktygen för allmän information till allmänheten som Europe Direct kan aktivare främjas.

Man måste granska möjligheterna att rationalisera de olika nätverken för informationscentra och bättre samordna dem, såväl inom kommissionen som mellan institutionerna.

7.1.5. Stärkande av det interinstitutionella samarbetet

Samarbetet mellan de tre institutionerna har nu konsoliderats både på politisk nivå och på de operativa avdelningarnas nivå. Man bör införa mekanismer för erfarenhetsutbyte med de övriga institutionerna och organen genom att tillämpa liknande regler samt med byråerna.

Den interinstitutionella kommittén bör med jämna mellanrum se över de tre institutionernas administrativa rutiner mot bakgrund av praxis och ombudsmannens beslut.

En gemensam metod bör införas för registrering och bokföring av ansökningar om tillgång till handlingar för att kunna upprätta de tre institutionernas årliga rapporter efter en enhetlig modell.

7.1.6. Lämplig utbildning för personal som har ansvar för tillgång till handlingar i byråer och övriga institutioner

Med stöd av rekommendationerna i artikel 7.1.1 och 7.1.2 är det nödvändigt att anordna informations- och utbildningsperioder för tjänstemän och anställda som har ansvar för tillämpningen av tillgångsreglerna i de övriga institutionerna, organen och byråerna. Läromedel bör ställas till deras förfogande.

7.2. Åtgärder på längre sikt

7.2.1. Kartläggning av områden för vilka särskilda tillgångsregler saknas

Man måste till en början göra en kartläggning av samtliga sektorer inom vilka särskilda regler för tillgång till ärenden för personer som har ett särkilt intresse saknas eller är otillräckliga. Därefter måste luckorna i dessa bestämmelser fyllas.

7.2.2. Granskning av nödvändigheten eller lämpligheten att ändra förordning nr 1049/2001

En sådan granskning kommer att vara lämplig när en omfattande praxis har utvecklats, erfarenhet har uppnåtts i tillämpningen av Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ och processen för ratificering av det konstitutionella fördraget har inletts. Om det visar sig nödvändigt att omarbeta förordningen efter denna granskning bör en bred offentlig debatt föregå inlämnandet av ett förslag till översyn.