



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.4.2007
KOM(2007) 185 endelig

GRØNBOG

Aktindsigt i dokumenter, som opbevares af institutionerne i Det Europæiske Fællesskab

En redegørelse

GRØNBOG

Aktindsigt i dokumenter, som opbevares af institutionerne i Det Europæiske Fællesskab

En redegørelse

INDLEDNING

I de sidste femten år er Den Europæiske Unions institutioner blevet gradvis mere åbne for offentligheden. Princippet om åbenhed blev indført ved Maastricht-traktaten i 1991 for at styrke det demokratiske aspekt i institutionerne. Rådet og Kommissionen vedtog derefter en adfærdskodeks om aktindsigt i deres dokumenter, som udgør en ekstra og væsentlig del af deres informations- og kommunikationspolitik. I 1996 blev der indført ret til aktindsigt ved artikel 255 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som ændret ved Amsterdam-traktaten. Med forordning (EF) nr. 1049/2001¹ får borgernes ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter virkning.

Forordningen, som er anvendt siden den 3. december 2001, førte til en kraftig, vedvarende stigning i antallet af anmodninger om aktindsigt, som det fremgår af de årsrapporter, der offentliggøres af de tre institutioner². I januar 2004 offentliggjorde Kommissionen en rapport om forordningens gennemførelse, som gav det første overblik over, hvordan EU's ordning om aktindsigt fungerer i praksis³. Det fremgik heraf, at antallet af anmodninger om aktindsigt var steget med ca. 50 % om året. Eftersom i gennemsnit to tredjedele af anmodningerne blev efterkommet, har forordningen åbnet op for et betydeligt antal tidligere ikke-offentliggjorte dokumenter. På den anden side giver undtagelserne i forordningen en passende beskyttelse af legitime interesser. Selv om gennemførelsen af forordningen har lagt en byrde på institutionerne er den almindelige konklusion, at det har fungeret enestående godt. Derfor mente Kommissionen ikke, at det var nødvendigt at ændre forordningen på kort sigt, men at der kunne ske forbedringer uden at ændre lovgivningen.

¹ EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43.

² Disse rapporter kan ses på følgende websteder:
Parlamentet: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf
Rådet: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=DA&mode=g
Kommissionen: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ KOM(2004) 45, rapport fra Kommissionen om gennemførelsen af principperne i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.

Der er nu gået tre år siden den første evaluering, og der er indhentet flere erfaringer, der er udviklet en retspraksis, og en række klager er blevet behandlet af den europæiske ombudsmand. Endvidere har Europa-Parlamentet og Rådet vedtaget en ny forordning om anvendelse af Århus-konventionen⁴ på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer, som vil få indvirkning på adgangen til dokumenter, der indeholder miljøoplysninger.

Det må derfor nu vurderes, om forordningen skal ændres. Da Kommissionen den 9. november 2005 besluttede at lancere det europæiske initiativ om åbenhed⁵, indebar det derfor også en revision af forordning 1049/2001 som led i forsøget på at skabe mere åbenhed. I en beslutning vedtaget den 4. april 2006 opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til at fremsætte forslag til ændring af forordningen⁶.

Aktindsigt er et af aspekterne i åbenhedspolitikken, og forordningen skal ses i lyset af institutionernes informations- og kommunikationspolitik. I den forbindelse er den nye politik med åbne møder i Rådet af særlig stor betydning.

I dette høringsdokument ser Kommissionen først på de eksisterende regler om offentlighedens ret til aktindsigt og gennemførelsen heraf, og derefter gives der eksempler på, hvordan lovgivningen kan forbedres, og på praktiske foranstaltninger, som kan give bedre adgang til institutionernes dokumenter.

Offentligheden opfordres til at kommentere ordningen om adgang til de europæiske institutioners dokumenter og også de forslag, der fremsættes i dette oplæg. Kommissionen vil ved hjælp af spørgsmålene prøve at få et indblik i, hvordan holdningen er hos borgerne, herunder civilsamfundsorganisationer, erhvervsdrivende, offentlige myndigheder og andre organisationer, der har en interesse i europæiske anliggender.

Den offentlige høring starter med offentliggørelsen af denne grønbog og vil vare tre måneder. Kommissionen vil omhyggeligt gennemgå de indkomne svar og offentliggøre en rapport, hvor der gøres rede for resultatet af den offentlige høring og gives et forslag til opfølgning. På grundlag af denne rapport vil Kommissionen fremsætte forslag til ændring af forordning 1049/2001.

Tidsplanen er som følger:

- Offentlig høring: Fra midt i april til midt i juli 2007
- Rapport om resultaterne: September 2007
- Forslag til ændring af forordningen: Oktober 2007.

⁴ Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, udfærdiget i Århus, Danmark, den 25. juni 1998. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13).

⁵ Referat af Kommissionens møde nr. 1721 af 9. november 2005, pkt. 6; se også dokument SEC(2005) 1300 og SEC(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

1. GENNEMFØRELSEN AF FORORDNINGEN

Ifølge statistikkerne imødekommer Rådet og Kommissionen normalt to ud af tre anmodninger om aktindsigt. Parlamentet imødekommer mere end 80 % af de anmodninger, som de modtager, i vid udstrækning fordi deres forhandlinger er af offentlig art.

Antallet af oprindelige anmodninger om aktindsigt til Parlamentet og Kommissionen har været støt stigende. Antallet af anmodninger til Rådet er stabilt, hovedsageligt som følge af at flere og flere af dokumenterne bliver direkte tilgængelige i Rådets register. Derimod har antallet af genfremsatte anmodninger (dvs. begæringer til institutionen om at tage afvisningen om at give aktindsigt op til fornyet behandling) været mere eller mindre stabilt⁷. Samlet set førte kun 4 % af alle oprindelige anmodninger til de tre institutioner til genfremsatte anmodninger. Henvendelser til Domstolen og klager til den europæiske ombudsmand udgør kun en meget lille del af det samlede antal anmodninger, der bliver behandlet.

I den rapport om anvendelse af forordningen, der blev offentliggjort den 30. januar 2004, blev det konkluderet, at reglerne om aktindsigt havde fungeret meget tilfredsstillende. De seneste erfaringer synes at bekræfte resultaterne fra denne rapport, navnlig hvad angår lovgivningsprocedurer og en mere proaktiv information fra institutionerne. Det kan dog gøres mere klart, hvordan aktindsigt i almindelighed anvendes, når der samtidig skal tages hensyn til enkeltsager, for eksempel i forbindelse med databeskyttelse eller særlige former for ret til aktindsigt.

1.1. Hvem opnår aktindsigt, og hvilke dokumenttyper anmodes der om

- Der er flere og flere borgere, der benytter sig af retten til aktindsigt, men de fleste anmodninger kommer fra specialister i EU-anliggender: erhvervsdrivende, advokatfirmaer, ngo'er og universiteter.
- Interesseområderne er primært konkurrencesager⁸, beskatning, det indre marked, miljø, offentlige indkøb (Kommissionen) og retlige anliggender og sikkerhed (Rådet).
- De begæringer, som Kommissionen modtager, vedrører ofte komplette, specifikke sagsakter eller "alle dokumenter" om et givet emne, hvilket kræver gennemgang af et stort antal dokumenter.
- Mange af anmodningerne om aktindsigt, især dem, som Kommissionen modtager, vedrører retstvister. Nogle af ansøgerne anmoder om aktindsigt i materiale, som kan være nyttigt, når der skal indgives klager eller indbringes sager for en domstol.

⁷ Antallet af genfremsatte anmodninger til Parlamentet er steget fra 1 til 10 i perioden 2004-2005.

⁸ 13% af de anmodninger, som Kommissionen har behandlet, vedrører konkurrencepolitik og for det meste statsstøttesager.

1.2. Begrænsning i retten til aktindsigt

Der er nogle undtagelser, som der henvises til i et begrænset antal tilfælde. De hyppigst forekomne undtagelser er:

Beslutningsprocessen	Rådet Kommissionen
Inspektioner og undersøgelser (f.eks. overtrædelser, karteller, fusionskontrol, statsstøtte, sager om handelsbeskyttelse, undersøgelser foretaget af OLAF (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig))	Kommissionen
Hensyn til tredjeparter, der er involveret i en administrativ procedure (handelsinteresser, databeskyttelse)	Kommissionen Parlamentet

1.3. Aktindsigt og databeskyttelse

Retten til aktindsigt i dokumenter og fysiske personers ret til beskyttelse af deres personlige data har begge rod i EF-traktaten (henholdsvis artikel 255 og 286). De er blevet implementeret gennem to forordninger: forordning nr. 45/2001 om databeskyttelse⁹ og forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt. Der kan opstå et problem, når der anmodes om aktindsigt i oplysninger, som specifikt vedrører en person. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har gennemgået problemet i et baggrundsdokument, som kan være en nyttig, praktisk vejledning til behandling af sådanne anmodninger¹⁰. Der er for øjeblikket tre sager om Kommissionens afslag på videregivelse af personlige data til behandling i Retten i Første Instans¹¹. To andre sager, der også er til behandling, drejer sig om blandt andet databeskyttelse¹².

1.4. Almindelig og specifik ret til aktindsigt

Formålet med forordning 1049/2001 er at give offentligheden bredest mulig adgang til dokumenter, som opbevares af Fællesskabets institutioner.

Der er specifikke regler, som giver parter, der er involveret i en særlig procedure, en privilegeret ret til aktindsigt i relevante dokumenter, som ikke kan udbredes til offentligheden. Ifølge disse regler er adgangen ofte underlagt særlige vilkår og procedurer, som tilsammen kræver en fin balance mellem retten til at forsvare sig og behovet for at beskytte procedurernes effektivitet.

Forholdet mellem offentlig adgang og privilegeret adgang bør nok klarlægges for at undgå mangel på konsekvens.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 8 af 12.1.2001).

¹⁰ "Public Access to Documents and Data Protection", baggrundsdokumentserier, juli 2005, No 1.

¹¹ Sag T-194/04, *The Bavarian Lager Company Ltd. mod Kommissionen*; sag T-170/03, *BAT mod Kommissionen*; sag T-161/04, *Valero Jordana mod Kommissionen*.

¹² Sag T-121/05 og T-166/05, *Borax Europe Ltd. mod Kommissionen*.

1.5. Aktiv tilrådighedsstillelse af oplysninger

I de offentlige registre kan borgerne se, hvilke dokumenter der kan være af interesse for dem, og de kan dermed udøve deres ret til aktindsigt. Hvis dokumenter kan gøres tilgængelige for offentligheden, kan institutionerne gøre dem direkte tilgængelige på internettet.

Der kan gøres forbedringer med hensyn til:

- registrenes omfang, især Kommissionens registre
- antallet af dokumenter eller mængden af oplysninger, der gøres direkte tilgængelige for offentligheden
- de elektroniske informationssystemers brugervenlighed.

Parlamentet, Rådet og Kommissionen er allerede begyndt at se på, hvordan udbredelsen af oplysninger kan gøres bedre på internettet. Det kan gøres uden at ændre lovgivningen.

2. RETSPRAKSIS OG FORORDNING 1049/2001

Selv om det er et meget begrænset antal sager, der indbringes for Retten i Første Instans, sammenlignet med antallet af anmodninger om aktindsigt, har Retten i en række af de seneste domme skabt større klarhed over nogle af bestemmelserne i forordningen, navnlig anvendelsesområdet for nogle af undtagelserne til aktindsigt. Det har i væsentlig grad bidraget til at forbedre gennemførelsen af de eksisterende regler. At indarbejde vedtaget retspraksis i en ny retsakt vil kunne skabe større juridisk klarhed for borgerne, og det vil kunne være en bedre vejledning for institutionerne, når de behandler anmodninger om aktindsigt.

2.1. Almindelige aspekter i forordningen

Retten i Første Instans har klart udtalt, at formålet med forordningen er at sikre, at alle har adgang til offentlige dokumenter. Hvorvidt en person har særlig interesse i at opnå aktindsigt i et dokument, f.eks. for at forsvare sig i en retstvist, er ikke relevant for beslutningen om at videregive et dokument, når institutionerne anvender de obligatoriske undtagelser i medfør af artikel 4, stk. 1, litra a), eller når en medlemsstat er imod, at der gives adgang i henhold til artikel 4, stk. 5¹³. Af en dom afsagt for nylig af Retten i Første Instans fremgår det, at ifølge artikel 6, stk. 1, i forordningen, som siger, at den, der fremsætter begæringen, ikke er forpligtet til at begrunde denne, skal en anmodning om aktindsigt behandles uden hensyn til, hvilken person der indgiver begæringen¹⁴. I samme dom har Retten anført, at en ansøgers ret til at forsvare sig i en sag er af privat art. Derfor kan det ikke udgøre en tungtvejende offentlig interesse i videregivelse af et dokument¹⁵.

¹³ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 26. april 2005 i de forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, *J.M. Sisón mod Rådet*, bekræftet i Domstolens dom af 1. februar 2007, sag C-266/05 P; Kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 15. juni 2005 i sag T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) mod Kommissionen*.

¹⁴ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 6. juli 2006, de forenede sager T-391/03 og T-70/04, *Franchet og Byk mod Kommissionen*, præmis 82.

¹⁵ Samme dom, præmis 136-139.

2.2. Procedurespørgsmål

2.2.1. Nødvendigheden af at udføre en konkret analyse af de dokumenter, hvori der anmodes om aktindsigt

Afslag på at give aktindsigt i dokumenter skal i princippet baseres på en konkret analyse af indholdet af dem, så det kan vurderes, i hvilket omfang der kan være tale om en undtagelse i retten til aktindsigt, og om der er mulighed for at give delvis aktindsigt. Men en sådan undersøgelse er måske ikke nødvendig, hvis det som følge af omstændighederne i den enkelte sag er helt klart, at der må gives afslag eller i modsat fald gives aktindsigt¹⁶.

2.2.2. Behandling af omfattende anmodninger

Ifølge den tidligere omtalte retspraksis betyder den simple kendsgerning, at en begæring om aktindsigt vedrører et stort antal dokumenter, ikke at institutionerne er fritaget for deres forpligtelse til at udføre en konkret undersøgelse af dokumenterne. I samme dom anførte Domstolen, at der i særlige tilfælde, hvor den administrative byrde ved at skulle foretage en konkret, individuel undersøgelse af dokumenterne ville gå ud over, hvad der med rimelighed kan kræves, kan tillades en undtagelse fra forpligtelsen til at undersøge dokumenterne. Institutionerne skal dog på alle andre, tænkelige måder prøve at begrænse deres arbejdsbyrde og imødekomme i det mindste en del af ansøgerens anmodning¹⁷.

2.3. Mere klare undtagelser

2.3.1. Beskyttelse af juridisk rådgivning – artikel 4, stk. 2, andet led

Retten i Første Instans har fastsat, at undtagelsen om beskyttelse af "juridisk rådgivning", der fremgår af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordningen, gælder for al juridisk rådgivning fra juridisk tjeneste i institutionerne, og at den ikke er begrænset til rådgivning, der gives i forbindelse med en retstvist. Men som det er tilfældet med andre dokumenter, der vedrører beskyttede interesser, skal afslaget på aktindsigt i et dokument, der indeholder en retlig udtalelse, være baseret på en konkret, individuel undersøgelse¹⁸. Denne sag er blevet appelleret til Domstolen.

2.3.2. Beskyttelse af undersøgelser – artikel 4, stk. 2, tredje led

Retten i Første Instans har gjort det klart, at visse dokumenttyper, der vedrører igangværende undersøgelser, er dækket af formålet med disse undersøgelser. Hvad angår overtrædelsesprocedurer har Retten afsagt kendelse om, at medlemsstaterne har ret til at forvente, at Kommissionen overholder sin tavshedspligt under undersøgelser, som kan føre til overtrædelsesprocedurer. Tavshedspligten gælder stadig, selv efter at sagen er blevet indbragt for Domstolen¹⁹.

¹⁶ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 13. april 2005, sag T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen*.

¹⁷ Idem

¹⁸ Dom af 23. november 2004 i sag T-84/03, *Maurizio Turco mod Rådet*.

¹⁹ Sag T-191/99, *David Petrie m.fl. mod Kommissionen*.

For ganske nylig anførte Retten i Første Instans, at undersøgelser eller inspektioner fortsat kan være dækket af undtagelsen om beskyttelse af inspektioner, undersøgelser og revision, så længe undersøgelserne eller inspektionerne er i gang, selv om den enkelte undersøgelse eller inspektion, som gav anledning til den rapport, i hvilken der anmodes om aktindsigt, er afsluttet. Muligheden for at give aktindsigt i sådanne dokumenter må dog ikke afhænge af en uvis, kommende og mulig senere begivenhed²⁰. Det kan være nødvendigt at gøre det mere klart, hvordan disse principper skal anvendes konkret.

2.3.3. *Medlemsstaternes mulighed for at modsætte sig videregivelse af dokumenter, der hidrører fra dem – artikel 4, stk. 5, i forordningen*

Ifølge erklæring nr. 35, der er knyttet som bilag til slutakten til Amsterdam-traktaten, har en medlemsstat mulighed for at anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke. Denne erklæring afspejles i forordningens artikel 4, stk. 5. Retten i Første Instans har afsagt kendelse om, at når oprindelsesmedlemsstaten har anmodet om, at et dokument ikke videregives, er det de relevante nationale bestemmelser og ikke forordningen, der bestemmer, hvordan aktindsigt i dette dokument behandles²¹. I overensstemmelse med denne retspraksis vil institutionerne altid høre medlemsstatens myndigheder, når de modtager en anmodning om aktindsigt i et dokument, der hidrører fra denne medlemsstat. Det skal dog bemærkes, at den dom, der blev afsagt i sag T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH mod Kommissionen*, er appelleret til Domstolen.

2.3.4. *Forholdet mellem forordningen og specifikke regler om tavshedspligt*

I to domme afsagt af Retten i Første Instans er det fastsat, at arbejdet i udvælgelseskomitéer er fortroligt, sådan som det fremgår af artikel 6 i bilag III til personalevedtægten, og det skal opfattes som en *lex specialis*, der er en undtagelse fra den generelle regel om aktindsigt²². Hidtil er dette ikke blevet udvidet til at omfatte andre områder, hvor der er specifikke regler om diskretionspligt. At arbejdet i et organ er fortroligt, betyder dog ikke, at de dokumenter, som organet udarbejder eller behandler, også er fortrolige. Det er imidlertid nødvendigt at gøre det klart, hvordan forholdet er mellem den almindelige ordning om aktindsigt og specifikke regler, som fastsættes af Fællesskabets lovgiver for at sikre, at visse beføjelser til indsamling af oplysninger kan udøves i praksis, når de er vigtige for det pågældende arbejde.

²⁰ Forenede sager T-391/03 og T-70/04 - *Franchet og Byk mod Kommissionen*.

²¹ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 30. november 2004, sag T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH mod Kommissionen*; se også dom afsagt af Retten i Første Instans den i sagerne T-76/02, *Mara Messina mod Kommissionen* og T-87/03, *Scippacercola mod Kommissionen*

²² Dom af 5. april 2005 i sag T-376/03, *Hendrickx mod Rådet* og dom af 14. juli 2005 i sag T-371/03, *Le Voci mod Rådet*.

2.3.5. Åbenhed og tjenestehemmelighed

Princippet om åbenhed, der blev fastsat ved EF-traktatens artikel 255, afvejes af forpligtelsen vedrørende tjenestehemmelighed, som er fastsat ved artikel 287, som udtrykkeligt nævnes i forskellige retsakter under afledt ret. Det har især betydning i konkurrencepolitik, hvor Kommissionen har oplysninger, der er leveret af eller indhentet hos virksomheder, men også i sager om handelsbeskyttelse²³ og ved offentlige indkøb. Af artikel 28 i forordning 1/2003 fremgår det, at oplysninger, der indhentes ved inspektioner og undersøgelser, eller som modtages efter en anmodning om oplysninger, kun må anvendes til det formål, hvortil de er indhentet, og at der ikke må videregives oplysninger, som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt. Da det hverken af artikel 287 i EF-traktaten eller af artikel 28 i forordning 1/2003 udtrykkeligt fremgår, hvilken type oplysninger der falder ind under denne forpligtelse, har Retten i Første Instans allerede gjort det klart, hvad der skal forstås ved "erhvervshemmeligheder", og anført, at der er tale om oplysninger, hvor ikke blot udbredelse til offentligheden, men også den simple videregivelse til en anden person end den, der gav oplysningen, kan skade sidstnævntes interesser alvorligt²⁴. Men forpligtelsen vedrørende tjenestehemmelighed kan forhindre udbredelse til offentligheden af oplysninger, som ikke kræver den særlige beskyttelse, som gælder for erhvervshemmeligheder. Disse områder kan der skabes større klarhed over.

3. FREMTIDIG UDVIKLING

3.1. Anvendelse af Århus-konventionen på Fællesskabets institutioner og organer

Den 6. september 2006 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EF) nr. 1367/2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer²⁵. Forordningen finder anvendelse fra den 28. juni 2007.

Den nye forordning dækker forskellige aspekter af borgernes involvering i miljøpolitik:

- adgang til oplysninger efter anmodning
- aktiv formidling af oplysninger
- høring om planer og programmer
- ret til at anmode om administrativ ændring af en beslutning eller af en mangel på samme.

I dette papir vil der kun blive set på bestemmelser om adgang til oplysninger efter anmodning.

²³ Se artikel 19 i forordning (EF) nr. 384/96, artikel 29 i forordning (EF) nr. 2026/97 og artikel 9 i forordning (EF) nr. 3285/94.

²⁴ Sag T-353/94, *Postbank mod Kommissionen*, [1996] Sml. II-921, præmis 87.

²⁵ EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13.

Forordning 1049/2001 indeholder en generel ordning om aktindsigt. Da retsgrundlaget er EF-traktatens artikel 255, gælder forordning 1049/2001 kun for Parlamentet, Rådet og Kommissionen, men den er udvidet til at omfatte Fællesskabets agenturer. Bestemmelserne i forordning 1367/2006 om adgang til miljøoplysninger gælder dog for alle fællesskabsinstitutioner og –organer. Der vil være en vis grad af overlappning mellem forordning 1049/2001, den nye forordning 1367/2006 og frivillige regler om aktindsigt, som vedtages af andre institutioner og organer. Det skal dog bemærkes, at undtagelser til retten til aktindsigt i disse to forordninger er fuldstændigt sammenfaldende.

Hvad angår anvendelsesområde og modtagere kan situationen fremstilles som følger:

Den retlige ramme	Institutioner og organer	Anvendelsesområde og modtagere	
		Borgere og bosiddende i EU	Fysiske eller juridiske personer
Forordning 1049/2001 + 1367/2006	Parlamentet Rådet Kommissionen Agenturer	Alle dokumenter	
Frivillige regler + forordning 1367/2006	Revisionsretten Den Europæiske Centralbank Den Europæiske Investeringsbank Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg Regionsudvalget Den europæiske ombudsmand	Alle dokumenter	Kun miljøoplysninger
Forordning 1367/2006	Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse Domstolen (undtagen, når den agerer som retsinstans)	Kun miljøoplysninger	

3.2. Åbenhed i forbindelse med Rådets møder

Det Europæiske Råd understregede på sit møde den 15. og 16. juni 2006, at det var vigtigt at give borgerne direkte indsigt i EU's aktiviteter, især ved at skabe mere åbenhed. Den 15. september 2006 ændrede Rådet sin forretningsorden for at implementere denne nye politik. Med de nye foranstaltninger vil Rådets offentlige forhandlinger og debatter blive udsendt på internettet på alle officielle EU-sprog. At gøre Rådets møder åbne går ud over, hvad der er fastsat i EF-traktatens artikel 255 og forordning 1049/2001. Men når møderne bliver offentlige, vil det få en indvirkning på udbredelse af dokumenter, der bliver behandlet på disse møder.

4. OVERORDNET VURDERING

På baggrund af de erfaringer, der er gjort i forbindelse med gennemførelsen af forordning 1049/2001, retspraksis i Retten i Første Instans og Domstolen, og den seneste udvikling hvad angår åbenhed i de europæiske institutioner, vil det være passende at se på, om der skal ske ændringer i ordningen om aktindsigt, for at:

- forbedre adgangen til registre og direkte adgang til dokumenter
- informere offentligheden som helhed bedre om de europæiske institutioners aktiviteter
- skabe større klarhed over retsreglerne
- finde den rette balance mellem offentlighedens ret til indsigt og beskyttelsen af legitime offentlige og private interesser.

5. EN MERE AKTIV FORMIDLINGSPOLITIK

5.1. Åbenhed i lovgivningsprocessen

Hovedformålet med love om informationsfrihed er at gøre borgerne i stand til at deltage på mere nært hold i den demokratiske beslutningstagning. Det vigtigste i forbindelse med gennemførelsen af forordning 1049/2001 har derfor været at gøre lovgivningsprocessen for EU-institutionerne mere gennemskelig og gøre det lettere for offentligheden i almindelighed at få adgang hertil. De tre institutioners offentlige registre indeholder hovedsageligt henvisninger til dokumenter, der er udarbejdet og udvekslet mellem institutionerne som led i EU-lovgivning. Mange af disse dokumenter er tilgængelige i deres helhed. Dette er i overensstemmelse med artikel 12 i forordning 1049/2001, hvor det er fastsat, at "institutionerne skal i videst muligt omfang give offentligheden direkte adgang til dokumenter", navnlig "lovgivningsdokumenter".

Eftersom definitionen af "lovgivningsdokumenter" i forordningens artikel 12 ikke er præciseret, kan forordningen ændres, således at det bliver defineret, hvilke dokumenttyper der udgør en del af lovgivningsprocessen og i princippet bør være direkte tilgængelige i deres helhed, og på hvilket trin i proceduren. Det er allerede planen, at netstedet EUR-LEX skal dække flere forberedende lovgivningsdokumenter.

Men de oplysninger, der findes, er ikke altid let tilgængelige for borgerne. Parlamentet, Rådet og Kommissionen er for øjeblikket ved at se på, hvordan det kan blive lettere at få adgang til lovgivningsdokumenter.

5.2. Aktiv udbredelse på andre områder

Institutionerne udbreder store mængder af oplysninger på deres netsteder. Pressemeddelelser, som gør rede for komplicerede eller tekniske emmer i et almindeligt sprog, er værdifulde som kilde til oplysning af den brede offentlighed.

Udbredelsen er i vid udstrækning frivillig. Den nye forordning, der anvender Århus-konventionen på EF's institutioner og organer, indeholder dog bestemmelser om aktiv udbredelse af miljøoplysninger²⁶.

Institutionerne kan udvikle en mere systematisk politik for at gøre dokumenter direkte tilgængelige for offentligheden på en mere brugervenlig måde. Det vil kræve flere menneskelige og finansielle ressourcer til forvaltning af arbejdsstrømmen og af databaser og netsteder. De erfaringer, som Rådet har gjort, viser på den anden side, at det vil kunne mindske antallet af anmodninger om aktindsigt eller i det mindste gøre behandlingen af anmodninger lettere.

De vigtigste netsteder, som institutionerne står for, er:

EUR-LEX (EU-lovgivning):

<http://eur-lex.europa.eu/da/index.htm>

Lovgivning under forberedelse:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Register over Europa-Parlamentets dokumenter:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>

Register over Rådets dokumenter:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=da&id=549&mode=g&name=

Register over Kommissionens dokumenter:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=da&testjs=1>

Kommissionens komitologiregister:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

²⁶

Forordning 1367/2006, artikel 4.

Spørgsmål 1: Er de oplysninger, der fås gennem institutionernes registre og netsteder	
A	omfattende og let tilgængelige?
B	omfattende, men vanskelige at finde?
C	let tilgængelige, men utilstrækkelige hvad angår deres dækning?
D	utilstrækkelige og vanskeligt tilgængelige?
Andre kommentarer til registre og netsteder:	

Spørgsmål 2: Bør der lægges større vægt på at øge den aktive udbredelse af oplysninger og eventuelt fokusere på specifikke områder af særlig interesse?		
JA	NEJ	Ved ikke
Uddybning og kommentarer:		

6. INDDRAGELSE AF REGLERNE OM ADGANG TIL MILJØOPLYSNINGER I DET ALMINDELIGE SYSTEM TIL AKTINDSIGT

Som nævnt under punkt 3.1 er der visse forskelle mellem forordningen og Århus-konventionen. For så vidt angår adgang til oplysninger indeholder konventionen specifikke bestemmelser om aktiv formidling af miljøoplysninger, som går videre end forpligtelsen til at give oplysninger efter anmodning. Med forordning 1049/2001 og forordning 1367/2006 er der to stort set konvergerende og sammenhængende ordninger, selv om der dog er visse forskelle, som kan føre til divergerende fortolkninger.

Det er muligt at håndtere disse forskelle enten ved at have en specifik ordning for retten til aktindsigt i miljøoplysninger eller ved at ændre bestemmelserne i forordning 1049/2001, så det bliver helt klart, hvordan de er forenelige med bestemmelserne i forordning 1367/2006. Herved opretholdes der en enkelt ordning om aktindsigt i miljøoplysninger og andre oplysninger, som opbevares af Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Den anden mulighed vil give borgerne mere

juridisk klarhed, selv om der så vil være forskellige ordninger for andre fællesskabsinstitutioner og –organer.

Hvis der skal være en enkelt ordning om aktindsigt, må systemet med undtagelser fra retten til aktindsigt i forordning 1049/2001 ændres. Følgende punkter bør overvejes:

- Når undtagelserne tages i brug, bør der tages hensyn til offentlighedens interesse i udbredelsen og især den kendsgerning, at de anmodede oplysninger vedrører emissioner til miljøet.
- Hvis dokumenter er omfattet af undtagelsen om at beskytte Fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik [artikel 4, stk. 1, litra a), fjerde led, i forordning 1049/2001], vil miljøoplysningerne i sådanne dokumenter dog blive udbredt.
- Der tilføjes en specifik undtagelse for at beskytte miljøet, hvortil de anmodede oplysninger henviser (for eksempel ynglesteder for sjældne arter).
- Eftersom medlemsstaterne er bundet af Århus-konventionen og af direktivet om adgang til miljøoplysninger²⁷, vil det være i modstrid med disse bestemmelser, hvis de skulle gå imod videregivelse af dokumenter, som de skulle videregive i henhold til national lovgivning. På den anden side skal forordningen tage hensyn til erklæring nr. 35 til Amsterdam-traktaten. Medlemsstater, der er imod, at en institution videregiver dokumenter, der hidrører fra dem, kan blive bedt om at begrunde deres holdning ud fra undtagelser, enten ifølge forordning 1049/2001 eller på grundlag af deres nationale lovgivning.

Spørgsmål 3: Vil det blive mere klart for borgerne, hvis der er et enkelt sæt regler for aktindsigt, herunder også i miljøoplysninger?		
JA	NEJ	Ved ikke
Uddybning og kommentarer:		

²⁷

Direktiv 2003/4.

7. AFVEJNING AF INTERESSER

7.1. Aktindsigt og beskyttelse af personoplysninger

Det er tilrådeligt at afvente retspraksis i tilfælde, hvor disse to rettigheder²⁸ støder sammen, inden der opstilles praktiske regler for behandling af anmodninger om adgang til personoplysninger. Inden for de eksisterende retlige rammer kan institutionerne dog definere, hvilke kriterier der skal lægges til grund for videregivelse af personoplysninger, ud fra følgende principper:

- det er af interesse for offentligheden, at personoplysningerne bliver udbredt. Det kan være tilfældet, når indehavere af offentlige embeder handler i embeds medfør, og de oplysninger, der skal udbredes, kun vedrører udøvelsen af deres embedsopgaver, medmindre der er særlige grunde til at beskytte deres identitet (f.eks. efterforskere)
- det er helt klart, at udbredelsen ikke påvirker personens privatliv eller integritet.

Spørgsmål 4: Hvordan kan undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning 1049/2001 gøres mere klar, således at der sikres en passende beskyttelse af personoplysninger?	
A	At give delvis adgang til dokumenter, hvor personoplysninger er udeladt, er en tilfredsstillende måde at skabe balance mellem åbenhed og beskyttelse af personoplysninger på.
B	Videregivelse af personoplysninger bør altid ske efter kriterierne i forordningen om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger (forordning 45/2001).
C	Der bør være kriterier for videregivelse af visse typer af personoplysninger i forordning 1049/2001, hvis lovligheden af videregivelsen ikke skal vurderes fra sag til sag i henhold til forordning 45/2001.
Uddybning og kommentarer:	

7.2. Aktindsigt og forretningsmæssige eller økonomiske interesser

EF-traktaten skaber en balance mellem princippet om åbenhed, som fremgår af artikel 255, og forpligtelsen vedrørende tjenestehemmelighed, som fremgår af artikel 287, der især vedrører oplysninger om virksomheder og om deres forretningsforbindelser eller omkostningsforhold.

²⁸

Se de i fodnote 11 og 12 nævnte sager.

Denne balance mellem åbenhed og tjenestehemmelighed er særlig relevant for Kommissionen, som har oplysninger, der er givet af eller indhentet fra private parter som led i undersøgelser af sager om statsstøtte, antitrust, fusion, handelsbeskyttelse eller svig samt i forbindelse med offentlige indkøb og procedurer for tildeling af tilskud. En passende beskyttelse af disse oplysninger er af afgørende betydning for samarbejdet med parterne i disse procedurer og dermed for, at de berørte fællesskabspolitikker kan gennemføres effektivt. Derfor har Fællesskabets lovgivere fastsat særlige regler for aktindsigt, når det drejer sig om sådanne oplysninger. Disse regler skal anvendes samtidig med forordningen, og det bør sikres, at der er sammenhæng mellem de to.

I en dom af 30. maj 2006²⁹ fastsatte Retten i Første Instans kriterier for, hvordan det skal defineres, hvilken type oplysninger der falder ind under forpligtelsen om tjenestehemmelighed. I henhold til denne retspraksis kan forordningen bestemme, at der ikke kan gives aktindsigt i dokumenter, der indeholder oplysninger, som er kendt af et begrænset antal personer, hvis videregivelsen af disse oplysninger vil kunne være til alvorlig skade for den persons legitime interesser, som har givet oplysningerne, eller for tredjeparter. Disse kriterier fortjener at blive præciseret operationelt set, og der bør tages hensyn til, at det kan medføre eventuelle byrder for den fysiske eller juridiske person, der giver oplysningerne, og som skal høres, inden oplysningerne videregives, og til risikoen for, at den potentielle alvorlige skade af legitime interesser vil være vanskeligere at vurdere efter et vist tidsrum.

Men ifølge forordning 1367/2006 anses der at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet og undtagelsen vedrører beskyttelse af forretningsmæssige interesser.

Et særligt tilfælde er beskyttelse af intellektuel ejendomsret, hvor det er internationale aftaler, der gælder.

Spørgsmål 5: Hvordan kan undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning 1049/2001 gøres mere klar, således at der sikres en passende beskyttelse af tredjeparters forretningsmæssige og økonomiske interesser?	
A	Det nuværende system, hvor der er den rette balance mellem beskyttelse af forretningsmæssige interesser og offentlighedens interesse i udbredelsen af oplysninger.
B	Der bør lægges mere vægt på udbredelse af oplysninger.
C	De nuværende regler beskytter ikke i tilstrækkelig grad forretningsmæssige og økonomiske interesser.
Uddybning og kommentarer:	

²⁹

Sag T-198/03, *Bank Austria Creditanstalt AG mod Kommissionen*, særlig præmis 71.

7.3. Aktindsigt og god forvaltning

Erfaringen har vist, at behandlingen af anmodninger kan være besværlig. Da formålet med forordning 1049/2001 er at udbrede oplysninger, der er af interesse for offentligheden, skal institutionerne sørge for, at der er en balance mellem interessen i udbredelsen af oplysningerne og den arbejdsbyrde, som behandlingen af en anmodning indebærer. Hvis der skal afsættes omfattende ressourcer til et begrænset antal, omfangsrige, komplicerede eller på anden måde besværlige anmodninger, kan det ikke være i offentlighedens interesse. Det kan derfor være nyttigt at definere, hvilke kriterier der skal gælde for forholdsmæssighed ved anmodninger om aktindsigt. For at forene åbenhed med princippet om god forvaltning bør følgende parametre tages i betragtning:

- omfanget af den ønskede dokumentation
- definitionen af dokumenter, som opbevares af institutionerne
- hvordan tidsrammer indvirker på relevansen af undtagelser.

7.3.1. Urimelige anmodninger

Ulig mange nationale ordninger om adgang til dokumenter eller oplysninger har forordning 1049/2001 ingen bestemmelser om alt for vidtgående eller uretmæssige anmodninger. I praksis kan en konkret undersøgelse af dokumenterne i en sag med henblik på at give aktindsigt vise sig at være urimeligt besværlig i forhold til, hvor nyttige dokumenterne eller de dele af dem, der kan videregives, er.

Når institutionerne behandler en særlig omfangsrig eller kompliceret anmodning, kan de kun forlænge svarfristen med 15 hverdage, eller de kan høre ansøgeren uformelt for at finde en passende løsning³⁰. Sidstnævnte bestemmelse kan gøres mere klar, således at institutionerne kan bede ansøgerne enten om at specificere eller indskrænke deres anmodning eller om at acceptere en realistisk frist for behandling af anmodningen.

Endvidere kan anmodninger, som klart har til formål at blokere det normale arbejde i en tjenestegren, betragtes som uretmæssige og derfor afvises. Sådanne overvejelser kan især være relevante, når det kan få indflydelse på Kommissionens udøvelse af sine håndhævelsesbeføjelser.

³⁰ Forordningens artikel 6, stk. 3.

Spørgsmål 6: Kan det accepteres at afvige fra de normale regler om aktindsigt, navnlig tidsfrister, når anmodningerne om aktindsigt klart er for vidtgående eller uretmæssige?		
JA	NEJ	Ved ikke
Uddybning og kommentarer:		

7.3.2. Begrebet "dokument, som opbevares af en institution"

Den nuværende definition af et "dokument, som opbevares af en institution", er en kombination af definitionen af "dokument" i artikel 3, litra a), i forordningen og anvendelsesområdet som defineret i artikel 2, stk. 3³¹. Hvis disse definitioner samles under ét, vil det kunne gøre det mere klart, hvad der skal forstås ved et "dokument, som opbevares af en institution".

Det er især to aspekter, der må gøres klarere:

- forholdet mellem definitionen af et "dokument, som opbevares af en institution" og denne institutions regler for dokumentforvaltning, mere specifikt reglerne om registrering
- status for de oplysninger, som findes i databaser. Eftersom mængden af oplysninger, der opbevares i elektroniske databaser, vokser, bør forordningen definere, hvordan indholdet af databaserne passer ind i begrebet "et dokument". Databaser kan opfattes som et elektronisk bibliotek. Specifikke, begrænsede sæt af oplysninger, som kan uddrages af en database gennem en normal søgning ved hjælp af eksisterende søgeværktøjer, vil kunne betragtes som "dokumenter" i henhold til forordningen.

³¹ Art. 2, stk. 3: Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.

Art. 3, litra a): "dokument": ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde.

Spørgsmål 7: Når det drejer sig om indholdet af databaser, bør begrebet "dokument" så dække alle oplysninger, som kan uddrages ved hjælp af eksisterende søgeværktøjer?		
JA	NEJ	Ved ikke
Uddybning og kommentarer:		

7.3.3. *Adgang til dokumenter og tidsforbrug*

Der står ikke noget i forordningen om tidsforbrug i forbindelse med anvendelse af undtagelser. Hvis det klart angives, hvor stort tidsforbruget vil være, især i forbindelse med visse undtagelser (f.eks. inspektioner, undersøgelser og revision, retssager, verserende beslutninger på ikke-retlige områder), vil det være muligt at forene hensynet til åbenhed med god forvaltning, idet man derved undgår at pålægge institutionerne unødvendige byrder. Forordningen kunne præcisere:

- inden hvilke begivenheder specifikke kategorier af dokumenter klart er dækket af undtagelser, hvorved det bliver muligt i henhold til forordningen at sikre overensstemmelse med principper, som fællesskabslovgiveren har fastlagt i specifikke regler om aktindsigt andetsteds, altid set i lyset af tungtvejende offentlig interesse i henhold til forordningen
- efter hvilke begivenheder dokumenter bliver offentlige.

Spørgsmål 8: Bør forordningen præcisere, inden og efter hvilke begivenheder undtagelser skal gælde eller ikke skal gælde?		
JA	NEJ	Ved ikke
Uddybning og kommentarer:		

8. AFSLUTTENDE KOMMENTARER

Her kan angives eventuelle andre kommentarer vedrørende reglerne om aktindsigt i dokumenter, som opbevares af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen

BILAG

Statistikker over anmodninger om aktindsigt, som er behandlet af institutionerne

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Oprindelige anmodninger	Parlamentet	637(1)	165	186	298	(3)
	Rådet	2 394	2 830	2 160	2 100	2 224
	Kommissionen	991	1 523	2 600	3 173	6 712
Genfremsatte anmodninger	Parlamentet	1	1	1	10	(3)
	Rådet	43	45	35	51	40
	Kommissionen	96	143	162	167	112

Noter:

- (1) Tallet for oprindelige anmodninger behandlet af Parlamentet i 2002 omfatter anmodninger om aktindsigt i offentliggjorte dokumenter.
- (2) Tallene for 2006 er skøn.
- (3) Tallene fra Europa-Parlamentet er endnu ikke tilgængelige.