

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
PHILIPPE LÉGER

fremsat den 10. juli 2001<sup>1</sup>

1. Nærværende appel er iværksat af Rådet for Den Europæiske Union til prøvelse af dom afsagt den 19. juli 1999 af Retten i Første Instans, hvorved Retten annullerede Rådets afgørelse af 4. november 1997 om ikke at give Heidi Hautala, der er medlem af Europa-Parlamentet, aktindsigt i rapporten fra Rådets arbejdsgruppe »Eksport af Konventionelle Våben«<sup>2</sup>.

2. Denne sag har sin oprindelse i en skriftlig forespørgsel, som Heidi Hautala den 14. november 1996 stillede til Rådet<sup>3</sup>, hvori hun udtrykte bekymring over krænkelsen af menneskerettighederne i forbindelse med EU-medlemsstaternes våbeneksport. Hun spurgte Rådet, hvorfor de planer med hensyn til præcisering af kriterierne, som Rådets arbejdsgruppe »Eksport af Konventionelle Våben« havde forelagt Det Politiske Udvalg, var hemmelige.

3. Rådet anførte i sit svar af 10. marts 1997, at et af de otte kriterier, som tages i betragtning ved beslutninger om våbeneksport, vedrører overholdelse af menneskerettighederne fra det endelige bestemmelseslands side. Rådet tilføjede, at Det Politiske Udvalg på sit møde den 14.-15. november 1996 godkendte en rapport fra arbejdsgruppen »Eksport af Konventionelle Våben« med henblik på yderligere at forstærke en konsekvent gennemførelse af de fælles kriterier.

4. Ved skrivelse af 17. juni 1997 til Rådets generalsekretær anmodede appellantens om at få udleveret den rapport, der er omtalt i Rådets svar<sup>4</sup>.

5. Den omtvistede rapport var blevet godkendt af Det Politiske Udvalg, men aldrig af Rådet selv. Den var udarbejdet inden for rammerne af det særlige telexnet af de europæiske korrespondenter, COREU<sup>5</sup>, og blev ikke udbredt via de sædvanlige kanaler for udbredelse af Rådets dokumenter. Efter Rådets praksis er COREU-nettet forbeholdt spørgsmål, der henhører under afsnit

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Sag T-14/98, Hautala mod Rådet, Sml. II, s. 2489, herefter »den appellerede dom«.

3 — Skriftlig forespørgsel P-3219/96 (EFT 1997 C 186, s. 48).

4 — Herefter »den omtvistede rapport«.

5 — Et system, som medlemsstaterne og Kommissionen vedtog i 1995 som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) i medfør af bestemmelserne i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union.

V i traktaten om Den Europæiske Union. De dokumenter, der udsendes via COREU-nettet, sendes kun til et begrænset antal godkendte adressater i medlemsstaterne samt til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og til Rådets Generalsekretariat.

6. Ved skrivelse af 25. juli 1997 afslog Rådets Generalsekretariat med henvisning til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731/EF<sup>6</sup> at give aktindsigt i den omtvistede rapport, idet det anførtes, at rapporten indeholdt »særdeles følsomme oplysninger, hvis offentliggørelse vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser for så vidt angår den offentlige sikkerhed«.

7. Ved skrivelse af 1. september 1997 fremsatte Heidi Hautala en bekræftende begæring, jf. artikel 7, stk. 1, i afgørelse 93/731.

8. Den bekræftende begæring blev behandlet af »Informationsgruppen« under De Faste Repræsentanternes Komité og af Rådets medlemmer, som med simpelt flertal vedtog ikke at imødekomme begæringen. Fire delegerationer stemte for, at rapporten skulle udleveres.

<sup>6</sup> — Rådets afgørelse af 20.12.1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43).

9. Ved skrivelse af 4. november 1997<sup>7</sup> afslog Rådet den bekræftende begæring med den begrundelse, at en offentliggørelse af rapporten ville kunne skade forholdet mellem Den Europæiske Union og tredjelande. Afgørelsen om ikke at give aktindsigt var truffet med henblik på at beskytte offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser.

10. Den 13. januar 1998 anlagde Heidi Hautala sag ved Retten i Første Instans med påstand om annullation af Rådets afgørelse om ikke at give aktindsigt.

11. Nedenstående beskrives først den retlige baggrund for den foreliggende sag og dernæst omstændighederne vedrørende den appellerede dom.

## I — De relevante retsregler

12. Slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, som blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, indeholder

<sup>7</sup> — Herefter »den anfægtede afgørelse«.

følgende erklæring (nr. 17) om retten til adgang til oplysninger<sup>8</sup>:

lande, og det konkluderedes, at der syntes at være et stærkt ønske om at udvide adgangen til dokumenter yderligere på fællesskabsplan.

»Konferencen mener, at gennemsigthed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne. Konferencen anbefaler derfor, at Kommissionen senest i 1993 forelægger Rådet en rapport om foranstaltninger, der kan øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over.«

15. Den 2. juni 1993 tilstillede Kommissionen Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg meddelelse 93/C 166/4 om åbenhed i Fællesskabet<sup>12</sup>, hvori der er fastlagt de grundlæggende principper for adgang til aktindsigt.

13. Ved afslutningen af Det Europæiske Råds møde i Birmingham den 16. oktober 1992 afgav stats- og regeringscheferne en erklæring med titlen »Et Fællesskab, der er tættere på dets borgere«<sup>9</sup>, hvori de understregede, at Fællesskabet må gøres mere åbent. Forpligtelsen blev bekræftet på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 12. december 1992<sup>10</sup>.

16. På Det Europæiske Råds møde i København den 22. juni 1993 opfordredes Rådet og Kommissionen »til at fortsætte deres arbejde ud fra princippet om, at borgerne skal have størst mulig adgang til information«<sup>13</sup>.

14. Den 5. maj 1993 forelagde Kommissionen meddelelse 93/C 156/5 om offentlig adgang til institutionernes dokumenter<sup>11</sup> for Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Meddelelsen indeholdt resultaterne af en sammenlignende undersøgelse af offentlighedens adgang til dokumenter i medlemsstaterne og i visse tredje-

17. Som led i disse første stadier på vejen mod gennemførelse af princippet om åbenhed vedtog Rådet og Kommissionen den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter<sup>14</sup> med henblik på at fastsætte principperne for adgang til de dokumenter, Rådet og Kommissionen ligger inde med.

8 — EFT C 191, s. 95, på s. 101, herefter »erklæring nr. 17«.

9 — EF-Bull. 10-1992, s. 9.

10 — EF-Bull. 12-1992, s. 7.

11 — EFT C 156, s. 5.

12 — EFT C 166, s. 4.

13 — EF-Bull. 6-1993, s. 16, punkt 1.22.

14 — EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«.

18. Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

»Offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med.«

19. I adfærdskodeksen er udtrykket »dokument« defineret som »enhver skreven tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med«.

20. De forhold, en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, er i adfærdskodeksen opregnet som følger:

»Institutionerne afslår at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade

— beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)

[...]

I - 9570

Institutionerne kan også afslå at give adgang for at sikre beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne.«

21. I øvrigt hedder det i adfærdskodeksen:

»Kommissionen og Rådet træffer hver især de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre disse principper inden den 1. januar 1994.«

22. For at overholde denne forpligtelse traf Rådet den 20. december 1993 afgørelse 93/731 om aktindsigt i Rådets dokumenter.

23. Artikel 4, stk.1, i afgørelse 93/731 har følgende ordlyd:

»Aktindsigt i Rådets dokumenter må ikke bevilges, hvis offentliggørelse vil kunne skade

— beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed, interna-

tionale forbindelser, monetær stabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)

26. Retten behandlede de tre argumenter, sagsøgeren havde fremført til støtte for sit første anbringende, i rækkefølge. Der skulle derved »for det første tages stilling til, om Rådet [havde] foretaget en passende undersøgelse af den bekræftende begæring, for det andet, om der kunne meddeles afslag på aktindsigt i den omtvistede rapport med henvisning til beskyttelsen af offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser, og for det tredje, om Rådet var forpligtet til at overveje, om det kunne give delvis aktindsigt og således tillade udlevering af de dele af dokumentet, som ikke er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser«<sup>16</sup>.

[...]«

## II — Den appellerede dom

24. Retten beskriver de af Heidi Hautala fremførte anbringender således:

»Med det første anbringende gøres det gældende, at artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 er tilsidesat, med det andet, at EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) er tilsidesat, og med det tredje, at der er tale om tilsidesættelse af det grundlæggende fællesskabsretlige princip, hvorefter borgerne i Den Europæiske Union skal have størst og videst mulig adgang til EF-institutionernes dokumenter, samt af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning«<sup>15</sup>.

25. Da afgørelsen om at afslå aktindsigt blev annulleret på grundlag af det første anbringende, tog Retten ikke stilling til de to øvrige anbringender.

27. Retten forkastede Heidi Hautala's første argumenter. Den tiltrådte det tredje argument vedrørende delvis aktindsigt i den omtvistede rapport og annullerede Rådets afgørelse om ikke at give aktindsigt på følgende grundlag:

»75 For så vidt angår det tredje argument, som den svenske regering har støttet, og hvorefter Rådet ved at afslå at give aktindsigt i de dele af den omtvistede rapport, der ikke er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser, har tilsidesat artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, skal det bemærkes, at Rådet er af den opfattelse, at princippet om aktindsigt

15 — Præmis 43.

16 — Præmis 65.

- i dokumenter kun finder anvendelse på dokumenterne som sådanne og ikke på de oplysninger, de indeholder.
- 76 Retten skal herefter tage stilling til, om Rådet var forpligtet til at undersøge, om der kunne gives delvis aktindsigt. Dette spørgsmål er et retsspørgsmål, og Rettens prøvelsesret er derfor ikke begrænset.
- 77 I den forbindelse bemærkes, at afgørelse 93/731 er en intern forholdsregel, som Rådet har truffet med hjemmel i EF-traktatens artikel 151, stk. 3. Da der ikke foreligger specifikke fællesskabsretlige bestemmelser, fastsætter Rådet de betingelser, der gælder med hensyn til behandlingen af begæringer om aktindsigt i dets dokumenter (jf. i samme retning Domstolens dom af 30.4.1996, sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 37 og 38). Såfremt Rådet ønskede det, kunne det derfor som led i en ny politik beslutte at give delvis aktindsigt i sine dokumenter.
- 78 I henhold til afgørelse 93/731 er Rådet ikke udtrykkeligt forpligtet til at undersøge, om der kan gives delvis aktindsigt i dokumenter. Som Rådet indrømmede i retsmødet, er afgørelsen heller ikke direkte til hinder for en sådan mulighed.
- 79 Med henblik på fortolkningen af artikel 4 i afgørelse 93/731 må det herefter fremhæves, på hvilken baggrund Rådet har truffet den nævnte afgørelse.
- 80 Det må herved fastslås, at det i erklæring nr. 17 blev anbefalet, at Kommissionen senest i 1993 forelagde Rådet en rapport om foranstaltninger, der kunne øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over. Denne forpligtelse blev på ny bekræftet på Det Europæiske Råds møde i København den 22. juni 1993, hvor Rådet og Kommissionen blev opfordret »til at fortsætte deres arbejde ud fra princippet om, at borgerne skal have størst mulig adgang til information«.
- 81 I betragtningerne til adfærdskodeksen nævner Rådet og Kommissionen udtrykkeligt erklæring nr. 17 og konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i København som grundlag for deres initiativ. I adfærdskodeksen opstilles det generelle princip, at offentligheden skal have størst mulig adgang til dokumenter.
- 82 Hertil kommer, at Domstolen i den ovenfor nævnte dom i sagen Nederlandene mod Rådet (præmis 35) har understreget betydningen af offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som myndighederne er i besiddelse af. Domstolen påpegede således, at

denne rettighed i erklæring nr. 17 knyttes sammen med »institutionernes demokratiske karakter«. I sit forslag til afgørelse (Sml. I, s. 2171, punkt 19) understregede generaladvokaten med hensyn til den subjektive ret til oplysninger følgende:

»En sådan ret er snarere hjemlet i det demokratiske princip, som er et af de grundlæggende elementer i opbygningen af Fællesskabet, således som det nu er fastslået i præambelen til Maastricht-traktaten og ved [EU-traktatens] artikel F [efter ændring nu artikel 6 EU] i de fælles bestemmelser.«

- 83 Med henvisning til dommen i sagen Nederlandene mod Rådet har Retten i [Svenska] Journalistförbundet-dommen (præmis 66) fastslået følgende:

»Formålet med afgørelse 93/731 er at gennemføre princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til oplysninger med henblik på, at institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne styrkes.«

- 84 Endvidere bemærkes, at når der er indført et [generelt] princip og fastsat undtagelser herfra, skal undtagelserne

fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det [generelle] princip ikke bringes i fare (jf. i samme retning [Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95,] WWF UK mod Kommissionen, præmis 56, og [af 6.2.1998, sag T-124/96,] Interporc mod Kommissionen [Sml. II, s. 231], præmis 49). I den foreliggende sag skal der foretages en fortolkning af artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, som opregner undtagelserne fra ovennævnte generelle princip.

- 85 Endvidere tilsiger proportionalitetsprincippet, at »undtagelserne ikke [må] gå videre end rimeligt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål« (jf. Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 38). I den foreliggende sag er det mål, Rådet forfølger med sit afslag på aktindsigt i den omtvistede rapport, ifølge den anfægtede afgørelses begrundelse »at beskytte offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser«. Et sådant mål ville imidlertid også kunne nås, såfremt Rådet efter en undersøgelse blot tilbageholdt de dele af den omtvistede rapport, hvis offentliggørelse vil kunne skade internationale forbindelser.

- 86 Herved bemærkes nærmere, at i de særlige tilfælde, hvor omfanget af dokumentet eller af de dele af dokumentet, der skal tilbageholdes, ville påføre Rådet en uforholdsmæssig administrativ byrde, kan Rådet på grundlag af proportionalitetsprincippet afveje interessen i at få aktindsigt i de

pågældende dele af dokumentet mod den hermed forbundne arbejdsbyrde. I sådanne særlige tilfælde vil Rådet således kunne varetage hensynet til god forvaltningsskik.

en urigtig retsanvendelse ved at fortolke artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 således, at Rådet i henhold til afgørelsen er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, som ikke er omfattet af undtagelserne fra princippet om aktindsigt.

87 Artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 må herefter fortolkes i lyset af princippet om ret til oplysninger og proportionalitetsprincippet. Heraf følger, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne.

29. Rådet og Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Retten har foretaget en urigtig fortolkning af afgørelse 93/731, både hvad angår dens *ordlyd* og dens *formål*, og at den har foretaget en fejlagtig anvendelse af *proportionalitetsprincippet*.

88 Som det fremgår af nærværende doms præmis 75, har Rådet ikke foretaget en sådan undersøgelse, idet princippet om aktindsigt i dokumenter efter Rådets opfattelse kun finder anvendelse på dokumenterne som sådanne og ikke på de oplysninger, de indeholder. Den anfægtede afgørelse hviler følgelig på en retsvildfarelse og må derfor annulleres.«

30. Ifølge Rådet har Retten betegnet det som en ret til oplysninger, hvad der kun er en ret til aktindsigt i dokumenter. I henhold til selve ordlyden af afgørelse 93/731 omhandler afgørelsen kun Rådets dokumenter som sådanne og ikke de oplysninger, de indeholder. Rådet skal således udelukkende undersøge, om det dokument, der begæres aktindsigt i, kan udleveres, som det er og uden ændringer, eller om det er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i artikel 4 i afgørelse 93/731. Der kan ikke af afgørelsen udledes en forpligtelse for Rådet til at undersøge, om der kan bevilges delvis aktindsigt i dokumenterne. Rådet har endvidere anført, at afgørelsen heller ikke, som den appellerede dom med urette synes at gøre, pålægger det en forpligtelse til at tilvejebringe et nyt dokument, som kun indeholder de oplysninger, som kan offentliggøres. I øvrigt ville en sådan forpligtelse være vanskelig at gennemføre, og den ville medføre en betydelig administrativ byrde for Rådet, for så vidt som der for hvert dokument skulle tages stilling til, hvilke dele der kan udleveres.

### III — Parternes anbringender og argumenter

28. Rådet, støttet af Kongeriget Spanien, som er intervenient i appelsagen, har nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom. Rådet og den spanske regering har nærmere anført, at Retten har foretaget



31. Ifølge Rådet er det formål, der forfølges med afgørelse 93/731, ikke at knæsette en ret til oplysninger. I de af Rettens domme, som omhandler retten til oplysninger, ses der bort fra, at der i Domstolens dom i sagen Nederlandene mod Rådet tales om aktindsigt i dokumenter, og at erklæring nr. 17 om retten til adgang til oplysninger er en politisk erklæring, der ikke har bindende virkninger.

33. Kongeriget Spanien deler denne opfattelse. Det har anført, at der hverken i gældende fællesskabsret eller Domstolens eller Rettens praksis findes et princip om ret til oplysninger, således som det er opstillet i den appellerede dom. Endvidere indebærer en anvendelse af proportionalitetsprincippet på Rådets foranstaltninger i tilknytning til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 kun, at Rådet skal handle inden for grænserne af, hvad der er rimeligt og nødvendigt for at overholde denne bestemmelse. Dette indebærer, at det skal afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis offentliggørelse kunne skade en af de i den nævnte bestemmelse opregnede interesser.

32. Hvad angår proportionalitetsprincippet, som Retten henviser til i den appellerede dom, har Rådet gjort gældende, at det ikke kan anvendes til at bedømme, om en begrænsning af en ret, der er sikret i fællesskabsretten, er lovlig. Afgørelsen har ifølge Rådet ikke til formål at give borgerne en ubetinget ret til aktindsigt i Rådets dokumenter, men derimod at fastlægge en ordning, der giver mulighed for at bevilge aktindsigt på visse betingelser. Da der ikke findes et generelt fællesskabsretligt princip, som tillægger borgerne en ubetinget ret til aktindsigt i Rådets dokumenter, og da vedtagelsen af artikel 255 EF som et resultat af Amsterdam-traktaten bekræfter, at der ikke på forhånd fandtes et sådant princip, kan proportionalitetsprincippet ikke fortolkes som en begrænsning af en i fællesskabsretten sikret ret. I kraft af den opregning af undtagelser, der findes i artikel 4 i afgørelse 93/731, hvorved det er sikret, at offentliggørelsen af dokumenter ikke vil kunne skade visse beskyttelsesværdige interesser, har proportionalitetsprincippet desuden allerede fundet anvendelse i afgørelse 93/731. Dette princip er således fuldt ud taget i betragtning.

34. Heidi Hautala har nedlagt påstand om, at appellen forkastes. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Kongeriget Danmark, som er intervenienter i appelsagen, samt Kongeriget Sverige og Republikken Finland, som er intervenienter i første instans og procesdeltagere i appelsagen, har nedlagt en tilsvarende påstand.

35. Ifølge Heidi Hautala og de medlemsstater, der er indtrådt til støtte for hende, fremgår retten til delvis aktindsigt af såvel selve ordlyden af afgørelse 93/731 som af den sammenhæng, afgørelsen indgår i. De har tilføjet, at afgørelsen skal fortolkes og anvendes i lyset af de generelle fællesskabsretlige principper, herunder princippet om

ret til oplysninger. Retten til adgang til delvis aktindsigt følger umiddelbart af det grundlæggende fællesskabsretlige princip, hvorefter borgerne i Den Europæiske Union skal have størst og videst mulig adgang til EU-institutionernes dokumenter.

selv fastsætter sin forretningsorden. Afgørelsen fastsætter princippet om offentlighedens ret til aktindsigt i Rådets dokumenter. Udøvelsen af denne ret er imidlertid underlagt en række deri opregnede betingelser, herunder undtagelserne i afgørelsens artikel 4, stk. 1.

36. Heidi Hautala har endelig anført, at i lighed med andre fællesskabsretlige principper blev retten til oplysninger indført i traktaten ved artikel 255 EF. Proportionalitetsprincippet tjener således i den foreliggende sag til at begrænse denne ret med henblik på at beskytte andre beskyttelsesværdige hensyn. Det tilsiger imidlertid, at disse undtagelser ikke går ud over, hvad der er rimeligt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

37. Før jeg udtaler mig om disse anbringender og argumenter, finder jeg det hensigtsmæssigt at erindre om de fællesskabsretlige bestemmelser, som danner grundlag for fortolkningen af afgørelse 93/731.

39. I dommen i sagen Nederlandene mod Rådet havde Kongeriget Nederlandene anlagt sag med påstand om annullation af Rådets afgørelse 93/731, fordi Rådet med urette havde angivet traktatens artikel 151, stk. 3, og artikel 22 i Rådets forretningsorden, som udelukkende vedrører Rådets interne organisation, som hjemmel for afgørelse 93/731. Ifølge den nederlandske regering faldt afgørelse 93/731 fuldstændig uden for anvendelsesområdet for de interne bestemmelser om Rådets organisation og forvaltning, idet der var tale om en retsakt, der udtrykkeligt har til formål at have retsvirkninger i forhold til borgerne. Den nederlandske regering gjorde endvidere gældende, at Rådet med urette havde anset det, der i virkeligheden udgør en grundrettighed, nemlig offentlighedens ret til aktindsigt, som skal reguleres på en sådan måde, at der opstilles de nødvendige garantier, for at være et spørgsmål om intern organisation.

#### IV — De fællesskabsretlige regler, som skal lægges til grund for fortolkningen af afgørelse 93/731

38. Afgørelse 93/731 har hjemmel i EF-traktatens artikel 151, stk. 3 (efter ændring nu artikel 207, stk. 3, EF), hvorefter Rådet

40. Domstolen erkendte, at så længe fællesskabslovgiver ikke havde vedtaget generelle bestemmelser om offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som er i fælles-

skabsinstitutionernes besiddelse, skulle institutionerne træffe foranstaltninger om behandlingen af sådanne begæringer i medfør af deres beføjelse til at tilrettelægge den interne organisation, hvorefter de er bemyndigede til at træffe passende foranstaltninger vedrørende deres interne funktion med henblik på at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang<sup>17</sup>.

43. Det ville imidlertid være en overdri- velse at påstå, at indholdet af denne dom, selv for så vidt angår området for Rådets indgriben, giver et udtømmende svar på spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter.

41. Domstolen anerkendte således Rådets ret til at bruge sin beføjelse til at tilrette- lægge sin interne organisation til at indføre en vis grad af åbenhed i sin interne funktion. Det forhold, at der ikke fandtes generelle fællesskabsretlige bestemmelser om aktindsigt i dokumenter, begrundede ubestrideligt, at en institution som Rådet med henblik på at sikre større åbenhed forbedrede sin arbejdsgang i denne hense- ende ved at indføre regler, som var gun- stigere end de hidtidige.

Dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, som bekræfter den formelle gyldighed af afgørelse 93/731, synes ikke at kunne bidrage væsentligt til fortolkningen af de her omtvistede bestemmelser i afgørelse 93/731. I den nævnte sag var Domstolen klart bundet af sagens genstand, der alene vedrørte spørgsmålet om det korrekte rets- grundlag for afgørelse 93/731.

42. Afgørelse 93/731 blev således anset for at have korrekt hjemmel i den angivne traktatbestemmelse, selv om dens genstand på grund af dens sammenhæng med selve grundlaget for Det Europæiske Fællesskab klart går ud over den interne organisation af en fællesskabsinstitution. Domstolen fandt, at den traktatbestemmelse, der bemyndiger Rådet til selv at fastsætte sin forretningsorden, udgjorde et passende retsgrundlag for at forbedre åbenheden med hensyn til Rådets funktion.

44. Den foreliggende appel kræver derimod en fortolkning af de omtvistede bestem- melser. En sådan kan ikke foretages, uden at der tages hensyn til samtlige fællesskabs- retlige bestemmelser vedrørende retten til aktindsigt. I dommen i sagen Nederlandene mod Rådet bemærkede Domstolen i øvrigt, at den udvikling, der gør sig gældende i Fællesskabet, »er præget af en gradvis forøgelse af borgernes ret til aktindsigt i dokumenter, som er i myndighedernes besiddelse«<sup>18</sup>.

45. Det er klart, at de omtvistede bestem- melser i afgørelse 93/731 ikke kan anven-

17 — Dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, præmis 37.

18 — Præmis 36.

des, uden at deres indhold fortolkes i overensstemmelse med denne udvikling og grundlaget for offentlighedens ret til aktindsigt i dokumenter, som den omhandlede afgørelse i kraft af sin titel henviser til.

46. Bestemmelserne i afgørelsen har til formål, inden for rammerne af Rådets beføjelse til at tilrettelægge sin interne organisation, at gennemføre de retningslinjer, der blev stadfæstet i erklæring nr. 17 med hensyn til borgernes ret til aktindsigt i dokumenter, som er i myndighedernes besiddelse.

47. Erklæring nr. 17 er den første håndgribelige retsakt, hvorved Fællesskabet har anerkendt betydningen af en generel ret til adgang til oplysninger, som fællesskabsinstitutionerne råder over. Regeringskonferencen gav hermed udtryk for sin hensigt om at øge effektiviteten af denne ret. Med henvisningen til, at gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne, understregede erklæringen betydningen af en ret, som er udledt af det vigtigste politiske grundlag i medlemsstaterne og i Fællesskabet.

48. Det Europæiske Råd i Birmingham og Edinburgh i 1992 bekræftede denne vilje til at gøre Fællesskabet mere åbent. På Det

Europæiske Råds møde i København den 22. juni 1993 opfordredes Rådet og Kommissionen til at fortsætte deres arbejde ud fra princippet om, at borgerne skal have størst mulig adgang til information.

49. De forskellige politiske impulser blev omsat i praksis ved bl.a. Rådets og Kommissionens vedtagelse af en adfærdskodeks og efterfølgende ved Rådets ændring af sin forretningsorden. Afgørelse 93/731, som gengiver og supplerer bestemmelserne i adfærdskodeksen, blev vedtaget efter den ovennævnte ændring.

50. Processen vedrørende anerkendelse af retten til aktindsigt stoppede ikke med vedtagelsen af interne regler, som institutionerne fastsatte for sig selv. En ny artikel 191 A (nu artikel 255 EF) blev indført i EF-traktaten ved Amsterdam-traktaten. Artikel 255, stk. 1, EF bestemmer, at »[a]lle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3«. Med hjemmel i disse stykker er der forelagt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i dokumenter fra

Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen<sup>19</sup>.

involvare dem i forvaltningen af de offentlige anliggender<sup>22</sup>.

51. Artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>20</sup> foreskriver aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

53. Generaladvokat Tesauro har givet følgende rammende beskrivelse af aktindsigt i relation til fællesskabsretten:

52. Det er vigtigt at tage hensyn til denne stadige politiske vilje i medlemsstaterne og til udviklingen i de fællesskabsretlige regler inden for området. Begge dele vidner om, at der er opstået en ret, som er nært forbundet med Fællesskabets grundlag. Som fremhævet af generaladvokat Tesauro i hans forslag til afgørelse i sagen *Nederlandene mod Rådet* er adgang til offentlige myndigheders oplysninger et spørgsmål, som er nært forbundet med spørgsmålet om institutionernes demokratiske karakter<sup>21</sup>. Borgernes kendskab til den virksomhed, som udøves af forvaltningen, er en garanti for dennes korrekte funktion. Kontrol fra de borgeres side, som giver de offentlige myndigheder deres legitimation, tilskynder myndigheden til effektivt at forfølge borgernes oprindelige vilje og kan således skabe tillid, hvilket er en garanti for borgerfreden og for, at det demokratiske system fungerer korrekt. På dette systems højeste niveau er information af borgerne også det sikreste middel til at

»En sådan ret er snarere hjemlet i det demokratiske princip, som er et af de grundlæggende elementer i opbygningen af Fællesskabet [...] I lyset af den udvikling, som har fundet sted i medlemsstaternes retsordener, udgør aktindsigt i offentlige dokumenter nu et væsentligt led af dette princip [...] Det er således det demokratiske princip med det indhold, som de forskellige nationale retsordener efterhånden har tillagt det, som påbyder, at aktindsigt ikke længere begrænses til kun at gælde adressaten for den offentlige myndigheds foranstaltning«<sup>23</sup>.

19 — 2000/C 177 E/10 (EFT C 177 E, s. 70). Med hensyn til Amsterdam-reformen inden for dette område, jf. bl.a. U. Öberg: »Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?« i *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 2, 1998, nr. 8 (<http://ciop.or.at/ciop/texte/1998-008a.htm>).

20 — EFT 2000 C 364, s. 1.

21 — Punkt 14.

22 — Jf. blandt de mange artikler, der omhandler dette spørgsmål, T. Blanchet: »Transparence et qualité de la législation« i *RTD eur.*, 33 (4), okt.-dec. 1997, s. 915 ff., K. St. C. Bradley: »La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe-l'œil?« i *Cahiers de droit européen*, 1999, s. 283 ff., D. Curtin og H. Meijers: »The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?« i *CML Rev.*, 1995, s. 391 ff., U. Öberg, nævnt ovenfor, M. O'Neill: »The Right of Access to Community Held Documentation as a General Principle of EC Law« i *European Public Law*, vol. 4, Issue 3, s. 403 ff., H. Ragnemalm: »Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires« i *Scritti in onore di G.F. Mancini*, s. 809 ff., C. Timmermans: »Subsidiarity and transparency« i *Fordham International Law Journal*, vol. 22, 1999, s. S106 ff., B. Vesterdorf: »Transparency — Not Just A Vogue Word« i *Fordham International Law Journal*, 1999, s. 902 ff. Jf. ligeledes som eksempel på en anden opfattelse, R.W. Davis: »Public access to community documents: a fundamental human right?« i *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 3, 1999, nr. 8 (<http://ciop.or.at/ciop/texte/1999-008a.htm>).

23 — Punkt 19 i forslaget til afgørelse i sagen *Nederlandene mod Rådet*.

54. Domstolens bemærkning i dommen i sagen Nederlandene mod Rådet om, at de nationale bestemmelser i de fleste medlemsstater nu som et generelt princip, der er fastsat i forfatningen eller i lovgivningen, anerkender offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som myndighederne er i besiddelse af, afspejler denne rets kraft og aktualitet<sup>24</sup>. Mange medlemsstater har i øvrigt siden 1996 ændret deres lovgivning vedrørende retten til aktindsigt i dokumenter, uden at der, bortset fra ganske få tilfælde, er registreret tilbageskridt. Især Irland og Det Forenede Kongerige har vedtaget retsforskrifter, som går langt med hensyn til beskyttelsen af borgernes ret i denne henseende<sup>25</sup>.

55. Denne overensstemmelse mellem de nationale lovgivninger er vigtig, da den efter min mening udgør en afgørende grund til at anerkende, at der findes et grundlæggende princip om ret til adgang til oplysninger, som fællesskabsinstitutionerne ligger inde med.

24 — Præmis 34. For så vidt angår medlemsstaternes lovgivning om aktindsigt i institutionernes dokumenter jf. bilaget til Kommissionens meddelelse af 5.5.1993: »Offentlig adgang til institutionernes dokumenter« (KOM(93) 191 endelig udg., EFT C 156, s. 5). En ajourført version af denne tekst findes i Kommissionens dokumenter af 10.8.2000, »Comparative analysis of the Member States' legislation concerning the access to documents« og »Overview of Member States' national legislation concerning access to documents« ([http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/en/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/en/index.htm)).

25 — I Irland har en generel ret for offentligheden til videst mulig adgang til dokumenter, som forvaltningen råder over, erstattet det tidligere princip, hvorefter borgerne kun havde ret til aktindsigt i visse begrænsede kategorier af dokumenter og til forvaltningsdokumenter, der var 30 år gamle eller mere (Freedom of Information Act 1997). I Det Forenede Kongerige har Freedom of Information Act 2000 for nylig generaliseret retten til aktindsigt, som tidligere var forbeholdt visse begrænsede kategorier af oplysninger.

56. Som bekendt hører grundrettighederne i henhold til en fast retspraksis, der nu er stadfæstet i traktaterne<sup>26</sup>, til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. Med henblik herpå lægger Domstolen de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt<sup>27</sup>.

57. Tretten af de femten medlemsstater har vedtaget generelle bestemmelser om offentlighedens ret til aktindsigt i forvaltningens dokumenter. I ni af disse tretten stater udgør retten til aktindsigt en grundlæggende rettighed, et »princip« af forfatningsmæssig karakter<sup>28</sup> eller en ret, som har et forfatningsmæssigt grundlag, men som har lovgivningsmæssig karakter<sup>29</sup>. I de øvrige fire medlemsstater er retskilden en eller flere love<sup>30</sup>.

58. Disse nationale retsforskrifter er, selv om indholdet af de pågældende retsordener ikke nødvendigvis er det samme, udtryk for

26 — Artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (efter ændring nu artikel 6, stk. 2, EU) og artikel 46, litra d), EU.

27 — Som et nyere eksempel på denne retspraksis se dom af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611. Jf. tillige J.-P. Puissechet: »La Cour de justice et les principes généraux du droit« i *Les annonces de la Seine*, 1996, nr. 69, s. 3 ff.

28 — Kongeriget Belgien, Kongeriget Spanien, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Kongeriget Sverige.

29 — Den Helleniske Republik og Republikken Østrig.

30 — Kongeriget Danmark, Den Franske Republik, Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

en fælles opfattelse i størstedelen af medlemsstaterne, som generaladvokat Tesauro har beskrevet således: »Det er ikke længere korrekt, at alt er hemmeligt, hvis der ikke udtrykkeligt er givet adgang hertil; det forholder sig nøjagtigt modsat«<sup>31</sup>.

59. I lyset af denne opfattelse af forholdet mellem forvaltningen og borgerne, som praktisk taget gør sig gældende i hele Den Europæiske Union, er det nærliggende at acceptere, at der findes et princip om adgang til oplysninger, som de nationale offentlige myndigheder ligger inde med, og at dette princip kan lægges til grund for et tilsvarende princip på fællesskabsplan.

Hvad der kan diskuteres, er snarere indholdet af de undtagelser fra dette princip, som skal fastsættes, idet nødvendigheden af at fastlægge visse grænser heller ikke giver anledning til nævneværdige indvendinger. Det kan ikke udelukkes, at der af offentligretlige eller privatretlige grunde skal være visse begrænsninger i adgangen til oplysninger.

60. Hvis man ser på de internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, er deres bidrag med hensyn til aktindsigt af varierende karakter.

31 — Forslag til afgørelse i sagen Nederlandene mod Rådet, punkt 15.

61. Den ytringsfrihed, der er sikret ved artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, er ikke hidtil blevet fortolket således af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den omfatter en ret til adgang til oplysninger. I henhold til artikel 10, stk. 1, omfatter retten til ytringsfrihed »frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser [...]«. Man kan beklage, at ytringsfriheden ikke anses for at være naturligt forbundet med retten til adgang til oplysninger, som uden lovlig grund hemmeligholdes. Det står imidlertid fast, at bestemmelsen altid er blevet fortolket snævert<sup>32</sup>.

62. En række resolutioner, henstillinger og erklæringer fra Den Parlamentariske Forsamling og Ministerkomitén under Europarådet har bekræftet betydningen af, at borgerne råder over fyldestgørende oplysninger om de offentlige myndigheders virksomhed<sup>33</sup>. Et forslag til henstilling om

32 — For en anden fortolkning af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, jf. M. O'Neill, nævnt ovenfor.

33 — Jf. navnlig henstilling nr. 854 (1979) af 1.2.1979 fra Europarådets Parlamentariske Forsamling om offentlighedens adgang til forvaltningens dokumenter og retten til at få oplysninger (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Texts adopted, 30th Ordinary Session, part 3, January-February 1979) og Ministerkomiténs henstilling nr. R(81) 19 af 25.11.1981 om aktindsigt i de oplysninger, som offentlige myndigheder ligger inde med (Council of Europe, Council of Ministers, Collection of recommendations, resolutions and declarations relating to human rights, 1949-1987, Strasbourg, 1989, s. 96) og nr. R(91)10 om meddelelse til tredjepart af personoplysninger, som offentlige organer ligger inde med (Council of Europe, Council of Ministers, Recommendation to Member States, 1991, Strasbourg, 1995).

offentlighedens adgang til oplysninger, som offentlige myndigheder ligger inde med, er under udarbejdelse i Europarådet<sup>34</sup>. I den nuværende affattelse foreskriver dette forslag et generelt princip om, at enhver, der anmoder herom, skal have ret til aktindsigt i dokumenter, som offentlige myndigheder ligger inde med. Der er undtagelser fra det generelle princip, såfremt andre legitime interesser har forrang. Undtagelserne skal anvendes indskrænkende. Det skal understreges, at forslaget omfatter delvis aktindsigt, som dog kan afslås, hvis den »rensede« version af dokumentet er vildledende eller meningsløs<sup>35</sup>. Det endelige forslag til henstilling skal være vedtaget inden den 31. december 2001.

63. Disse forskellige retsakter viser, at selv om Europarådet endnu ikke har taget et »lovgivningsmæssigt« skridt, er der som optakt hertil fremsat talrige utvetydige hensigtserklæringer.

64. Artikel 19 i De Forenede Nationers konvention om civile og politiske rettigheder af 1966 foreskriver udtrykkeligt, at retten til ytringsfrihed omfatter retten til at

søge oplysninger og tanker<sup>36</sup>. Konventionen af 1966 gælder i samtlige medlemsstater. Denne ret, der tillægges borgerne til at få adgang til de oplysninger, der er nødvendige, for at de kan udøve deres ret til ytringsfrihed, bekræfter det princip, som hver enkelt medlemsstat har stadfæstet i national ret.

65. Man kan imidlertid ikke se bort fra, at en vid fortolkning af artikel 19 i konventionen af 1966 ganske vist er mulig, men langt fra er enstemmigt accepteret. Nogle forfattere betvivler, at den i konventionen af 1966 foreskrevne frihed til at søge oplysninger omfatter en forpligtelse for medlemsstaterne til at meddele disse oplysninger<sup>37</sup>.

66. Under alle omstændigheder har Domstolens traditionelle tilgang til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder aldrig fået

34 — Forslag udarbejdet af ekspertgruppen vedrørende aktindsigt i officielle oplysninger på dennes 6. møde (27.-29.9.2000).

35 — Jf. forslag til henstilling, bilag III til rapporten fra mødet i september 2000, Strasbourg, 26.1.2001, DH-S-AC (2000)7.

36 — Herefter »konventionen af 1966«. *United Nations Treaty Series*, Vol. 999, s. 171. I artikel 19, stk. 2, bestemmes det, at »[e]nhver har ret til ytringsfrihed; denne ret skal omfatte frihed til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker af enhver art uden hensyn til landegrænser, i mundtlig, skriftlig eller trykt form, i form af kunst eller ved andre midler efter eget valg«. Denne ordlyd ligger, for så vidt angår friheden til at søge oplysninger, meget tæt på artikel 19 i den universelle erklæring om menneskerettigheder af 1948. I modsætning til konventionen af 1966 anses den sidstnævnte erklæring imidlertid for at være uden bindende virkning for staterne og for ikke umiddelbart at give borgerne rettigheder. Den har primært karakter af program (J. De Vries Reilingh: »L'application des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme de 1966« Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 1998, afsnit 25 og 32).

37 — Jf. f.eks. D. Blumenwitz: »Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des IPBPR« i M. Nowak, D. Steurer og H. Tretter: *Fortschrift im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte, Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl-Strasbourg-Arlington, Engel Verlag, 1988, s. 71.



den til at lægge en bestemmelse til grund, som efter dens opfattelse ikke med sikkerhed indeholdt den til det omhandlede princip svarende retsregel.

har et fælles syn på den pågældende rettighed og udviser samme ønske om at sikre dens beskyttelse, også selv om omfanget af beskyttelsen og måden, den varetages på, er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat.

67. Domstolen sikrer overholdelsen af grundrettighederne. Den bidrager til deres anerkendelse og deltager i fastlæggelsen af deres indhold. De generelle fællesskabsretlige principper, som grundrettighederne hører til, er ofte afledt fra internationale traktater, såsom den europæiske menneskerettighedskonvention og konventionen af 1966.

68. En gennemgang af retspraksis viser imidlertid, at overensstemmelse mellem medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner kan være tilstrækkelig til at fastslå eksistensen af et af disse principper, uden at det er nødvendigt at opnå bekræftelse af dets eksistens eller indhold ved henvisning til internationale bestemmelser<sup>38</sup>.

69. Endvidere kan et generelt fællesskabsretligt princip også anerkendes, uden at det er nødvendigt først at fastslå, at der findes forfatningsmæssige bestemmelser, der er fælles for medlemsstaterne, eller bestemmelser i internationale traktater, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. Det kan være tilstrækkeligt, at medlemsstaterne

For så vidt angår forvaltningens undersøgelsesbeføjelser i forhold til juridiske personer, har Domstolen eksempelvis fastslået, at »medlemsstaternes retsordener udviser ganske betydelige forskelle med hensyn til spørgsmålet om arten og omfanget af beskyttelse, hvad angår offentlige myndigheders beføjelser til at få adgang til forretningslokaler«<sup>39</sup>, og at der ikke af den europæiske menneskerettighedskonvention kan udledes et princip om forretningslokalers ukrænkelighed<sup>40</sup>. Denne lakune med hensyn til de pågældende grundrettigheder har ikke været nok til at afholde Domstolen fra at anerkende, at der findes et generelt princip om, at privatpersoner skal beskyttes mod vilkårlig indgriben fra myndighedernes side. Domstolen har således fastslået, at det gælder »i henhold til retsordenerne i samtlige medlemsstater, at offentlige myndigheders indgriben i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, skal være hjemlet og begrundet af årsager, der er fastlagt ved lov, og medlemsstaternes retsordener indeholder på dette grundlag — om end forskellige — ordninger om beskyttelse mod vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb. Kravet om en sådan beskyttelse må anses

38 — Dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 19-22.

39 — Dom af 21.9.1989, forenede sager 46/87 og 227/88, Hoechst, Sml. s. 2859, præmis 17.

40 — Hoechst-dommen, præmis 18.

[for] udtryk for en fællesskabsretlig grund-sætning«<sup>41</sup>.

70. Det fremgår klart af ovenstående, at de hovedkilder, som traditionelt underbygger stadfæstelsen af fællesskabsretlige grund-sætninger, ikke er uomgængeligt nødven-dige, hvis andre elementer er tilstrækkelige til at fastlægge indholdet af disse princip-per<sup>42</sup>.

71. Efter min mening er dette netop til-fældet i den foreliggende sag.

72. Som vi har set, er borgernes ret til aktindsigt i dokumenter som princip og uanset de undtagelser, der måtte være, og uanset hvordan det udøves, en rettighed, som i vid udstrækning er fælles for med-lemsstaterne. Det ville mildt sagt være paradoksalt at opretholde en situation, hvor fællesskabsinstitutionerne, som har lovgivningsbeføjelser svarende til medlems-staternes, kan udøve disse beføjelser i ly af en dårligt defineret og restriktiv ret til aktindsigt i dokumenter, mens praktisk taget alle medlemsstaterne har ophøjet denne rettighed til et princip. Endelig må man spørge, om det med rimelighed kan accepteres, at medlemsstaternes overførelse

af deres suveræne rettigheder på bestemte områder til fællesskabsretsordenen, ikke ledsages af en tilsvarende overførelse af de garantier, som de indrømmer deres borgere, herunder retten til at få kendskab til de oplysninger, som forvaltningen råder over?

73. På fællesskabsplan er princippet om aktindsigt i dokumenter blevet bekræftet og dets status og indhold præciseret som et resultat af Amsterdam-traktatens ikrafttræ-delse og vedtagelsen af charteret om grund-læggende rettigheder.

74. Det skal understreges, at dette princip er blevet »forfatningsmæssigt« med vedta-gelsen af artikel 255 EF. Dets indhold vil blive præciseret i den forordning, der skal vedtages i henhold til artikel 255, stk. 2, EF, og som i øjeblikket er under forhand-ling<sup>43</sup>, og gennem Domstolens fremtidige praksis.

75. Det står imidlertid fast, at den omhand-lede rettighed, som »bestod [...] før Rådets nye forretningsorden og afgørelse 93/731 blev vedtaget«<sup>44</sup>, nu udtrykkeligt er inte-greret på det højeste fællesskabsretlige niveau.

41 — Hocchst-dommen, præmis 19.

42 — Om dette aspekt af Domstolens retspraksis, jf. H. Monet: »La Communauté européenne et la convention européenne des droits de l'homme« i *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, s. 301 ff.

43 — Forslag til forordning 2000/C 177 E/10.

44 — Hans forslag til afgørelse i sagen Nederlandene mod Rådet, punkt 20.

76. At princippet bestod, før det blev indført i traktaten, fremgik allerede af Rettens praksis. Retten i Første Instans har således udtalt, at erklæring nr. 17 og adfærdskodeksen stadfæster det generelle princip, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med<sup>45</sup>. Retten havde udtrykkeligt bemærket, at afgørelse 93/731 har til formål at gennemføre princippet om størst mulig adgang for borgerne til information med henblik på at styrke institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til forvaltningen<sup>46</sup>. Det kan man kun erklære sig enig i.

77. Princippet om aktindsigt får sin gennemslagskraft derved, at det er en grundrettighed.

78. Generaladvokat Tesauro har anvendt betegnelsen »grundlæggende borgerret«<sup>47</sup>. I artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder hedder det, at »[e]nhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen«.

79. At retten til aktindsigt kvalificeres som en grundrettighed, udgør en yderligere

etape i anerkendelsen af dette princip og fastlæggelsen af dets rang i Fællesskabets retsorden.

80. Man kan naturligvis ikke se bort fra, at forfatterne til chartret har udtrykt et klart ønske om ikke at tillægge det bindende retsvirkning<sup>48</sup>. Men uagtet enhver overvejelse over dets retlige rækkevidde er det som følge af arten af de deri fastsatte rettigheder udelukket at anse chartret om grundlæggende rettigheder for blot at være en fortegnelse over rent moralske principper, der ikke har nogen retsvirkninger. Det må understreges, at de har det til fælles, at de enstemmigt deles af medlemsstaterne, som har besluttet at gøre disse rettigheder mere synlige i et charter med henblik på at styrke deres beskyttelse<sup>49</sup>. Chartret har ubestrideligt placeret de heri omhandlede rettigheder på det højeste niveau for de for medlemsstaterne fælles værdier.

81. Det er almindelig anerkendt, at et samfunds politiske og moralske værdier ikke altid findes i den positive ret. Når rettigheder, friheder og principper imidlertid som i chartret er beskrevet på en sådan måde, at de skal befinde sig på det højeste niveau for referenceværdierne i alle medlemsstaterne, må man nødvendigvis med udgangspunkt deri søge at indkredse de

45 — Dom af 7.12.1999, sag 323yT-92/98, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 3521, præmis 38.

46 — Dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 66.

47 — Forslag til afgørelse i sagen Nederlandene mod Rådet, punkt 16.

48 — Jf. bl.a. M. Wathélet: »La charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue« i *Cahiers de droit européen*, 2000, nr. 5 og 6, s. 585 ff.

49 — Fjerde betragtning i præamblen.

elementer, hvorved der kan sondres mellem grundlæggende rettigheder og andre rettigheder.

82. De i præambelen til chartret opregnede kilder til disse rettigheder har for størstedelens vedkommende bindende retsvirkning i medlemsstaterne og i Den Europæiske Union<sup>50</sup>. Det er nærliggende at fortolke bestemmelserne i den positive fællesskabsret under hensyn til den stilling, som de værdier, de svarer til, indtager i de fælles værdiers rangfølge.

83. Ud fra den højtidelige form og den procedure, som førte til chartrets vedtagelse, må dette antages at udgøre et privilegeret instrument til identifikation af grundlæggende rettigheder. Det er en kilde til vejledning, som bidrager til at vise de positivretlige fællesskabsbestemmelers sande natur.

84. In casu bekræftes forbindelsen mellem artikel 42 i chartret og artikel 255 EF i den

50 — Det præciseres i femte betragtning, at »[d]ette charter bekræfter under hensyn til Fællesskabets og Unionens beføjelser og opgaver samt nærhedsprincippet de rettigheder, der bl.a. følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, traktaten om Den Europæiske Union og fællesskabstraktaterne, den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, de socialpagter, som Fællesskabet og Europarådet har vedtaget, samt De Europæiske Fællesskabers Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis«.

forklarende note til artikel 42, hvori det hedder, at »[d]en ret, der sikres ved denne artikel, er den samme som den, der er sikret ved EF-traktatens artikel 255«. Det kan ikke udtrykkes klarere, at den ret, der sikres ved EF-traktatens artikel 255, entydigt svarer til en grundlæggende rettighed i chartrets forstand.

85. I den samme forklarende note hedder det ganske vist, at »[i] henhold til artikel 52, stk. 2, [i chartret skal den ret] anvendes på de betingelser, der er fastlagt i traktaten«<sup>51</sup>. Indholdet af retten til aktindsigt som beskrevet i chartret er således afgrænset af bestemmelserne i artikel 255 EF. Denne præcisering er en logisk følge af den forskellige retlige værdi af chartret og de bindende bestemmelser i traktaten.

86. Det bør imidlertid ikke få os til at se bort fra, at denne ret er en grundlæggende rettighed, hvilket blev bekræftet af Unionens medlemsstater, da den blev indført i chartret. Uden selv at stadfæste en positiv ret tillægger artikel 42 i chartret denne ret en status, som bør være vejledende for dens fortolkning. Efter min mening har beslutningen om at kvalificere en ret som en grundlæggende rettighed til følge, at de myndigheder, som er ansvarlige for at anvende den, nødvendigvis skal fortolke den så bredt, som dens sande natur tilsiger.

51 — Forklaringer til den fuldstændige tekst til chartret i Charte 4487/00 Convent 50 af 19.10.2000 (<http://ue.eu.int/dl/default.asp?lang=da>).

87. Dette må gælde for retten til aktindsigt i dokumenter, således som den er knæsat i artikel 255 EF.

tales der derimod om adgang til dokumenter<sup>52</sup>.

88. Domstolen vil utvivlsomt igen skulle fortolke princippet om aktindsigt og artikel 255 EF, som indfører det i traktaten, samt den forordning, som fastsætter de nærmere bestemmelser vedrørende dette princip.

91. Anvendelsen af udtrykket »dokumenter« er efter min mening ikke nok til at begrunde den af Rådet foreslåede fortolkning.

89. I forbindelse med nærværende appel kræves det ikke, at Domstolen giver en udtømmende definition af princippet. For at kunne træffe afgørelse i sagen er det derimod nødvendigt at behandle et aspekt af denne definition og præcisere betydningen af begrebet »dokumenter« i såvel artikel 42 i chartret som i artikel 255 EF.

92. Sondringen mellem dokumenter og oplysninger forekommer mig nemlig rent formel<sup>53</sup>. Retten til aktindsigt i et dokument vedrører dokumentets indhold og ikke dets fysiske form. Ingen, der fremsætter en begæring om aktindsigt i dokumenter, kan påstå, at han ønsker at få stillet dokumentet selv og ikke de deri indeholdte oplysninger til rådighed. Med anmodningen om at få udleveret et dokument meddeler den pågældende, at han ønsker at få stillet alle de oplysninger, der er indeholdt i dokumentet, til rådighed, hvilket dernæst giver ham mulighed for at få kendskab til de oplysninger, som særligt interesserer ham.

90. De andre relevante fællesskabsretsakter anvender ikke alle den samme formulering. I erklæring nr. 17 tales der om »offentlighedens adgang til oplysninger«. På Det Europæiske Råds møde i København opfordredes Rådet og Kommissionen til at fortsætte deres arbejde ud fra princippet om, at borgerne skal have »størst mulig adgang til information«. I de retsakter, der blev vedtaget efter denne opfordring til at gennemføre princippet om adgang til oplysninger,

93. Den af Rådet foretagne nuancering indebærer en noget kunstig sondring mellem form og indhold eller mellem medium

52 — Jf. f.eks. meddelelse 93/C 156/05, adfærdskodeksen, afgørelse 93/371, artikel 255 EF og artikel 42 i chartret.

53 — Denne opfattelse deles af de regeringer, som intervenerede i retsforhandlingerne ved Domstolen, med undtagelse af den spanske regering.

og information. For den, der begærer aktindsigt, er det i realiteten kun dokumentets indhold, der tæller. Man ønsker kun adgang til et dokument, fordi det indeholder potentielt interessante oplysninger. Det drejer sig derfor altid i sidste instans om en anmodning om oplysninger.

94. En sådan opfattelse af retten til aktindsigt i dokumenter stemmer i øvrigt overens med den vide fortolkning, som må gælde på dette område. Begrebet ret til aktindsigt i »dokumenter« skal følgelig fortolkes således, at det betyder ret til adgang til de i dokumenterne indeholdte »oplysninger«.

95. Den foreliggende appel skal herefter undersøges i lyset af den således fortolkede ret.

## V — Appellen

96. Rådet bestrider, at der, som fastslået af Retten, består en forpligtelse til at give delvis aktindsigt i de oplysninger, der er indeholdt i det omtvistede dokument.

97. Rådet har for det første påberåbt sig ordlyden af afgørelse 93/371, hvorefter der skal gives aktindsigt i »dokumenter« og ikke i »oplysninger«.

98. Jeg har ovenfor angivet grundene til, at retten til aktindsigt i dokumenter ikke bør fortolkes på denne måde. Begrebet »aktindsigt i [Rådets] dokumenter« må herefter fortolkes således, at det betyder adgang til de oplysninger, der er indeholdt i denne institutions dokumenter.

99. Eftersom det er selve oplysningerne, der tæller, og ikke dokumentet, er det af Rådet fremførte argument, hvorefter delvis aktindsigt ville forpligte det til at tilvejebringe et nyt dokument, som kun indeholder de oplysninger, som kan offentliggøres, ikke holdbart.

100. Således fortolket tillader den ret til aktindsigt i Rådets dokumenter, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 93/731, delvis aktindsigt i dokumenter. Det må herefter antages, at der kan gives adgang til bestemte oplysninger i et dokument, selv om hele dokumentet ikke kan

offentliggøres af hensyn til beskyttelsen af en eller flere af de interesser, der er opregnet i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731.

bestemmelser om en institutions interne arbejdsgang har retsvirkninger i forhold til tredjemand<sup>56</sup>. Det vil derfor være uantageligt, at Rådet ved en intern forholdsregel undlader at iagttage en grundlæggende bestemmelse, som de øvrige fællesskabsbestemmelser skal overholde.

101. For det andet har Rådet gjort gældende, at formålet med afgørelse 93/731 ikke er at knæsette en ret til adgang til oplysninger. Ifølge Rådet forfølger afgørelsen sit eget specifikke og begrænsede formål.

104. Som understreget af generaladvokat Tesauro »vil en rådsafgørelse være ulovlig, selv om den er vedtaget under overholdelse af de af Rådet fastsatte bestemmelser om offentlighed, såfremt afgørelsen er i strid med det væsentlige indhold i retten til aktindsigt«<sup>57</sup>. Med andre ord kan det formål, der forfølges med afgørelse 93/731, ikke påberåbes til støtte for en udlægning af dens bestemmelser, som strider mod de grundlæggende principper.

102. Afgørelse 93/731 har nemlig til formål at sikre institutionens interne funktion med henblik på en hensigtsmæssig forretningsgang<sup>54</sup>. Den er en intern forholdsregel, som Rådet har truffet med henblik på at kunne behandle begæringer om aktindsigt i dokumenter, som det er i besiddelse af<sup>55</sup>.

105. Jeg vil nu undersøge Rådets tredje anbringende, hvorefter proportionalitetsprincippet ikke er relevant i den foreliggende sag, da der ikke består en ubetinget ret til aktindsigt i Rådets dokumenter. Ifølge Rådet er dette princip allerede kommet til udtryk gennem afgørelsens artikel 4.

103. Selv inden for det begrænsede anvendelsesområde for dets beføjelse til at tilrettelægge den interne organisation er Rådet bundet af de generelle fællesskabsretlige principper og i endnu højere grad af de grundlæggende rettigheder. Det formål, der forfølges med afgørelse 93/731, kan derfor ikke påberåbes under tilsidesættelse af den grundlæggende ret til aktindsigt i dokumenter. Dette gælder i endnu højere grad, eftersom der, som Domstolen har understreget, ikke er noget til hinder for, at

106. Som tidligere anført hører retten til aktindsigt i dokumenter til de af fælles-

54 — Dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, præmis 37.

55 — Samme doms præmis 38 og 39.

56 — Samme doms præmis 38.

57 — Forslaget til afgørelse i sagen Nederlandene mod Rådet, punkt 21.

skabsretsordenen beskyttede grundrettigheder. Det er almindeligt anerkendt, at disse rettigheder ikke fremstår som absolutte rettigheder. Udøvelsen af grundrettighederne kan være undergivet begrænsninger, forudsat at disse begrænsninger er nødvendige for at tilgodesee formål af almen interesse, som forfølges af Fællesskabet, og de ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af den således sikrede rettighed<sup>58</sup>.

beskytte medlemsstaternes rettigheder i internationale anliggender<sup>59</sup>. Blandt disse rettigheder er medlemsstaternes ret til at konsultere hinanden med henblik på at vedtage en fælles holdning over for tredjelande i spørgsmål, der kan være så politisk følsomme som våbeneksport til lande, som mistænkes for at anvende disse våben til formål, som er i strid med menneskerettighederne.

107. Ved at forbyde Rådet at give aktindsigt i et dokument, hvis offentliggørelse kunne skade beskyttelsen af de offentlige interesser, kan artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 begrænse retten til aktindsigt i Rådets dokumenter.

109. Rådet fortolker proportionalitetsprincippet således, at det allerede er kommet til udtryk gennem indholdet i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/371.

110. Ifølge denne opfattelse er den opregning af de omstændigheder, som begrunder begrænsninger i retten til aktindsigt i dokumenter, i sig selv tilstrækkelig til at sikre, at denne ret iagttages, forudsat at begrænsningerne er i overensstemmelse med de mål, der forfølges af Fællesskabet.

108. I den foreliggende sag er det imidlertid ubestridt, at undtagelsen i artikel 4 i afgørelse 93/731 med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser for så vidt angår internationale forbindelser har til formål at

111. Jeg deler ikke denne opfattelse.

58 — For så vidt angår denne faste retspraksis jf. navnlig dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491, Hauer-dommen, præmis 23 og 32, dom af 8.4.1992, sag C-62/90, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2575, præmis 23, af 5.10.1994, sag C-404/92 P, x mod Kommissionen, Sml. I, s. 4737, præmis 17 og 18, af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 21, og af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 54-58.

59 — Heidi Hautala havde derimod for Retten gjort gældende, at aktindsigt i den omtvistede rapport ikke kunne skade offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser. Med særlig henvisning til, at den omtvistede rapport bl.a. indeholdt udveksling af synspunkter mellem medlemsstaterne med hensyn til spørgsmålet om overholdelse af menneskerettighederne fra det endelige bestemmelseslands side, og at den indeholdt formuleringer og udtryk, som kunne skabe spændinger i forhold til visse tredjelande, tog Retten ikke begæringen til følge på dette grundlag (præmis 71-74 i den appellerede dom).



112. For at bedømme, om proportionalitetsprincippet er tilsidesat eller ej, er det ikke tilstrækkeligt at sikre sig, at undtagelser som dem, der er opstillet i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, er i overensstemmelse med de formål af almen interesse, der forfølges af Fællesskabet. Det skal også undersøges, om anvendelsen af princippet står i et rimeligt forhold til disse formål.

113. Rådets afslag på at undersøge, om der kan gives delvis aktindsigt i de oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne, er klart i strid med proportionalitetsprincippet.

114. Når de oplysninger, Rådet har afslået at give aktindsigt i, ikke er omfattet af undtagelserne, er de pr. definition ikke fortrolige. Det er derfor svært at se, hvorfor det med afgørelse 93/731 forfulgte formål med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser skulle tilsige, at oplysninger, som erkendes at være uskadelige, ikke kan gøres tilgængelige for offentligheden, også selv om de findes i et dokument, der indeholder andre oplysninger, som kunne skade offentlige interesser.

115. Rådets »alt-eller-intet«-praksis kan medføre, at et helt dokument, uanset hvor omfattende det er, bliver klassificeret som fortroligt, alene af den grund, at det indeholder en isoleret oplysning, som berettiger et afslag på aktindsigt. Størstedelen af dette dokument vil dermed uden grund blive

unddraget offentlighedens kendskab. Ved at afslå at give aktindsigt i de oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, anvender Rådet ikke alene proportionalitetsprincippet ukorrekt; det undergraver også selve indholdet af retten til aktindsigt i dokumenter.

116. Afslaget på delvis aktindsigt tilsidesætter desuden princippet om, at undtagelser fra de generelle fællesskabsretlige principper skal fortolkes og anvendes indskrænkende<sup>60</sup>.

117. Eftersom retten til aktindsigt i dokumenter på grund af denne rets karakter af grundprincip skal fortolkes vidt, må artikel 4, stk. 1, fortolkes således, at bestemmelsen pålægger Rådet en forpligtelse til at undersøge, om der kan gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne<sup>61</sup>.

118. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Rådet kan fritages for at give delvis

60 — Som et nyere eksempel på fast retspraksis se dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 27.

61 — Det bemærkes i øvrigt, at Retten i den appellerede dom fastslog, at »[i] henhold til afgørelse 93/731 er Rådet ikke udtrykkeligt forpligtet til at undersøge, om der kan gives delvis aktindsigt i dokumenter. Som Rådet indrommede under retsmødet, er afgørelsen heller ikke direkte til hinder for en sådan mulighed« (præmis 78).

aktindsigt, hvis den administrative byrde, der er forbundet med at tilbageholde de elementer, som ikke kan offentliggøres, ville være uforholdsmæssigt stor, må der udvises forsigtighed.

119. For det første er det ikke foreneligt med den karakter af grundrettighed, der er tillagt retten til aktindsigt i dokumenter, at acceptere rent administrative hensyn, uanset hvor omfattende arbejdsbyrden måtte være, som begrundelse for at begrænse udøvelsen af retten til delvis aktindsigt. For det andet kan den arbejdsbyrde, der er forbundet med at afgrænse den fortrolige del af et dokument, ikke generelt være væsentligt større på grund af arbejdet med at udskille eller fjerne de fortrolige dele.

Hertil kommer, at retten til delvis aktindsigt er fastsat ved lov eller i retspraksis i ni af Fællesskabets femten medlemsstater<sup>62</sup>. I tre andre medlemsstater er en sådan ret hverken udtrykkeligt foreskrevet eller udtrykkeligt forbudt<sup>63</sup>. Efter min mening er denne brede overensstemmelse mellem de nationale retssystemer et tegn på, at den udbredte anvendelse af princippet om delvis aktindsigt generelt ikke skaber uovervindelige administrative problemer.

62 — Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Den Franske Republik, Irland, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Kongeriget Sverige.

63 — Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien og Den Italienske Republik.

120. Det kan imidlertid ikke fuldstændig udelukkes, at en beslutning om afslag i tilfælde, hvor den pågældende institution vil blive påført en særlig stor administrativ arbejdsbyrde, helt undtagelsesvis kan være berettiget.

121. Det forekommer derfor legitimt kun at tillade en fravigelse af retten til delvis aktindsigt i tilfælde af, at den administrative byrde overskrider grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges<sup>64</sup>. Udøvelsen af en sådan ret til afslag skal endvidere kunne gøres til genstand for domstolskontrol i overensstemmelse med retten til en effektiv domstolsprøvelse, og bevisbyrden for omfanget af den omtvistede arbejdsbyrde må påhvile den pågældende institution.

122. For så vidt angår Rådets anbringender vedrørende den appellerede dom må det fastslås, at afgørelse 93/731, fortolket i lyset af det grundlæggende princip om aktindsigt i dokumenter, ikke er til hinder for retten til delvis aktindsigt. Det må herefter konkluderes, at Retten ikke har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at Rådet var forpligtet til at undersøge, om der skulle gives delvis aktindsigt i oplysninger, som ikke er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i artikel 4, stk.1, i afgørelse 93/731.

64 — Jf. inden for et andet område dom af 20.5.1976, sag 104/75, De Peijper, Sml. s. 613, præmis 18.

## Forslag til afgørelse

123. Jeg foreslår herefter Domstolen at

- 1) forkaste appellen
  
- 2) pålægge Rådet at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2.