

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 10 juli 2001¹

1. Europeiska unionens råd har ingett detta överklagande av en dom av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt av den 19 juli 1999, varigenom rådets beslut av den 4 november 1997 ogiltigförklarades. I nämnda beslut hade ledamoten av Europaparlamentet Heidi Hautala vägrats tillgång till en rapport utarbetad av rådets arbetsgrupp "Export av konventionella vapen".²

2. Detta mål har sitt ursprung i en skriftlig fråga, ställd till rådet den 14 november 1996 av Heidi Hautala,³ där hon förklarade sig vara bekymrad över de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som underblåses genom Europeiska unionens medlemsstaters vapenexport. Heidi Hautala frågade rådet vilka skälen var till att de instruktioner som arbetsgruppen "Export av konventionella vapen" presenterat för rådets politiska kommitté, i syfte att precisera kriterierna för vapenexport, förblivit hemliga.

3. Rådet svarade den 10 mars 1997 och uppgav härvid att ett av de åtta kriterier som tas hänsyn till i besluten om vapenexport rör destinationslandets respekt för de mänskliga rättigheterna. Rådet tillade att under mötet den 14 och den 15 november 1996 godkände dess politiska kommitté en rapport från arbetsgruppen "Export av konventionella vapen" i syfte att förbättra det enhetliga genomförandet av de gemensamma kriterierna.

4. I skrivelse av den 17 juni 1997, ställd till rådets generalsekreterare, begärde sökanden att den rapport som nämndes i rådets svar skulle lämnas ut till henne⁴.

5. Den omtvistade rapporten hade godkänts av den politiska kommittén men aldrig av rådet självt. Den hade upprättats inom ramen för det särskilda europeiska kommunikationssystemet COREU⁵, som inte sprids via de vanliga distributionskanalerna för rådets handlingar. Enligt rådets praxis är COREU-nätet endast avsett för frågor som omfattas av ovan angivna avdelning V. Handlingar som översänds

1 — Originalspråk: franska.

2 — Förstainstansrättens dom i mål T-14/98, Hautala mot rådet (REG 1999, s. II-2489), nedan kallad den överklagade domen.

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

4 — Nedan kallad den omtvistade rapporten.

5 — Ett system som infördes 1995 av medlemsstaterna och kommissionen inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) genom tillämpning av bestämmelserna i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen.

via COREU-nätet sprids endast till ett begränsat antal godkända mottagare i medlemsstaterna, vid Europeiska gemenskapernas kommission och rådets generalsekretariat.

6. Rådets generalsekretariat vägrade genom skrivelse av den 25 juli 1997 att ge Heidi Hautala tillgång till den omtvistade rapporten med stöd av artikel 4.1 i beslut 93/731/EG⁶ med motiveringen att den innehöll ”ytterst känsliga uppgifter vars offentliggörande skulle undergräva det allmänna samhällsintresset på området för allmän säkerhet”.

7. Sökanden ingav genom skrivelse av den 1 september 1997 en ansökan om omprövning i enlighet med artikel 7.1 i beslut 93/731.

8. Ansökan om omprövning handlades av ”informationsgruppen” inom Ständiga representanternas kommitté och av rådets ledamöter, varvid en enkel majoritet ansåg att ansökan skulle avslås. Fyra delegationer ansåg att rapporten skulle lämnas ut.

6 — Rådets beslut av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64).

9. Rådet avslog genom skrivelse av den 4 november 1997⁷ ansökan om omprövning, med motiveringen att ett utlämnande av den omtvistade rapporten skulle kunna skada Europeiska unionens förbindelser med utomstående länder. Tillgång till handlingen vägrades enligt rådet för att skydda det allmänna samhällsintresset på området för internationella förbindelser.

10. Den 13 januari 1998 väckte Heidi Hautala talan vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring av rådets beslut att vägra ge henne tillgång till handlingen.

11. Det skall erinras om lydelsen i den överklagade domen efter en redogörelse av tillämpliga bestämmelser i detta mål.

I — Tillämpliga bestämmelser

12. Slutakten till Fördraget om Europeiska unionen, undertecknat i Maastricht den 7 februari 1992, innehåller en förklaring

7 — Nedan kallat det omtvistade beslutet.

(nr 17) om rätten till tillgång till information⁸ som har följande lydelse:

”Konferensen finner att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast år 1993 förelägger rådet en rapport om åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som är tillgänglig för institutionerna.”

13. I samband med att Europeiska rådets möte i Birmingham avslutades den 16 oktober 1992 avgav stats- och regeringscheferna en förklaring med rubriken ”En gemenskap närmare medborgarna”,⁹ i vilken de betonade nödvändigheten av att öka öppenheten inom gemenskapen. Detta åtagande bekräftades vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 12 december 1992.¹⁰

14. Den 5 maj 1993 översände kommissionen meddelande 93/C 156/05 om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar¹¹ till rådet, parlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén. Detta meddelande innehöll resultaten av en komparativ undersökning om allmänhetens tillgång till handlingar i medlemsstaterna

samt i vissa tredje länder och däri drogs slutsatsen att det fanns anledning att utveckla en mer omfattande tillgång till handlingar på gemenskapsnivå.

15. Den 2 juni 1993 antog kommissionen meddelande 93/C 166/04 till rådet, Europaparlamentet samt Ekonomiska och sociala kommittén om insyn i gemenskapen,¹² vari utvecklades de grundläggande principerna för tillgång till handlingar.

16. Under Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 22 juni 1993 uppmanades rådet och kommissionen att ”fortsätta sitt arbete med utgångspunkt i principen att medborgarna borde tillförsäkras största möjliga tillgång till information”.¹³

17. Inom ramen för dessa inledande etapper mot genomförandet av principen om insyn mot rådet och kommissionen den 6 december 1993 en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar,¹⁴ genom vilken man avsåg att fastställa principerna för tillgång till dessa institutioners handlingar.

8 — EGT C 191, s. 95, 101, nedan kallad förklaring nr 17.

9 — Europeiska gemenskapernas bulletin nr 10-1992, s. 9.

10 — Europeiska gemenskapernas bulletin nr 12-1992, s. 7.

11 — EGT C 156, s. 5.

12 — EGT C 166, s. 4.

13 — Europeiska gemenskapernas bulletin nr 6-1993, s. 16, punkt 1.22.

14 — EGT L 340, s. 41; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen.

18. Uppförandekodexen ger uttryck för följande allmänna princip:

Institutionerna får också vägra tillgång till handlingarna för att skydda den sekretess som institutionens överläggningar omfattas av.”

”Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen och rådet.”

21. Därutöver föreskrivs i uppförandekodexen följande:

19. Begreppet handling definieras som ”all skriven text, oberoende av medium, som innehåller sådana upplysningar som innehålls av rådet eller kommissionen”.

”Kommissionen och rådet skall var för sig vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa principer före den 1 januari 1994.”

20. I uppförandekodexen anges att följande omständigheter kan åberopas av en institution som motiv för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar:

22. För att säkerställa genomförandet av detta åtagande antog rådet beslut 93/731 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar.

”Institutionerna skall vägra att ge tillgång till sådana handlingar som om de sprids kan skada

23. Artikel 4.1 i beslut 93/731 har följande lydelse:

— skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar),

”Tillgång till rådets handlingar får inte beviljas om ett offentliggörande kan undergräva

...

— skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella

förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar),

...”

II — Den överklagade domen

24. Förstainstansrätten har beskrivit de grunder som Heidi Hautala åberopade vid förstainstansrätten på följande sätt:

”Den första grunden avser åsidosättande av artikel 4.1 i beslut 93/731. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG). Den tredje grunden avser åsidosättande av en grundläggande princip i gemenskapsrätten, enligt vilken Europeiska unionens medborgare skall få så stor och fullständig tillgång som möjligt till gemenskapsinstitutionernas handlingar, samt av principen om skydd för berättigade förväntningar.”¹⁵

25. Eftersom beslutet att vägra tillgång till handlingen ogiltigförklarades på grundval av den första grunden prövade inte förstainstansrätten de två andra grunderna.

26. Förstainstansrätten undersökte i tur och ordning de tre argument som åberopats av sökanden till stöd för den första grunden. Den ansåg att det borde ”fastställas huruvida rådet [hade gjort] en lämplig prövning av begäran om omprövning. Vidare [skulle] det fastställas huruvida tillgång till den omtvistade rapporten kunde vägras genom hänvisning till det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och, slutligen, huruvida rådet var skyldigt att pröva om det kunde ge tillgång till vissa delar av handlingen genom att tillåta att sådana avsnitt i handlingen lämnas ut, som inte omfattas av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset.”¹⁶

27. Förstainstansrätten godtog inte de två första av Heidi Hautalas argument. Den godtog det tredje argumentet att sökanden borde få tillgång till delar av den omtvistade rapporten och ogiltigförklarade rådets beslut att vägra ge tillgång till rapporten, på grundval av följande resonemang:

”75 Vad beträffar det tredje argumentet, som den svenska regeringen har anslutit sig till, enligt vilket rådet har åsidosatt artikel 4.1 i beslut 93/731 genom att vägra tillgång till de avsnitt i den omtvistade rapporten som inte omfattas av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset, anser rådet att principen om tillgång

15 — Punkt 43.

16 — Punkt 65.

- till handlingar endast är tillämplig på handlingarna som sådana och inte på de uppgifter som dessa innehåller.
- 76 Det ankommer således på förstainstansrätten att bedöma huruvida rådet var skyldigt att pröva om tillgång till delar av handlingen kunde beviljas. Eftersom detta är en rättsfråga är förstainstansrättens kontroll obegränsad.
- 77 Beslut 93/731 är en intern rättsakt som antagits av rådet med stöd av artikel 151.3 i EG-fördraget. I avsaknad av särskild gemenskapslagstiftning fastställer rådet villkoren för handläggning av ansökningar om tillgång till rådets handlingar (se i det avseendet domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet, REG 1996, s. I-2169, punkterna 37 och 38). Om rådet så önskade skulle det följaktligen kunna besluta att ge tillgång till delar av sina handlingar enligt en ny policy.
- 78 I beslut 93/731 föreskrivs inte uttryckligen att rådet skall pröva om tillgång till delar av handlingar kan beviljas. Det innehåller inte heller något uttryckligt förbud mot en sådan möjlighet, vilket rådet medgav under sammanträdet.
- 79 Mot bakgrund av vad som anförts ovan skall det för tolkningen av artikel 4 i beslut 93/731 erinras om på vilken grund rådet antog detta beslut.
- 80 I förklaring nr 17 rekommenderades att kommissionen senast år 1993 skulle förelägga rådet en rapport om åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som är tillgänglig för institutionerna. Detta åtagande bekräftades vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 22 juni 1993, där rådet och kommissionen uppmanades att 'fortsätta sitt arbete med utgångspunkt [i] principen att medborgarna borde tillförsäkras största möjliga tillgång till information'.
- 81 I ingressen till uppförandekodexen har rådet och kommissionen uttryckligen hänvisat till förklaring nr 17 och slutsatserna från Europeiska rådets möte i Köpenhamn som utgångspunkt för initiativet. I uppförandekodexen anges den allmänna principen att allmänheten skall ha största möjliga tillgång till handlingarna.
- 82 Domstolen har dessutom i domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet (punkt 35) haft tillfälle att understryka betydelsen av allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter. Domstolen har således erinrat om att i

förordning nr 17 förknippas denna rätt med 'institutionernas demokratiska karaktär'. I förslaget till avgörande inför denna dom (REG 1996, s. [1-]2171, punkt 19) uttalade generaladvokaten följande beträffande enskildas rätt till information:

'Grunden för en sådan rätt bör snarare sökas i den demokratiska principen, som utgör en av de grundläggande byggstenarna i gemenskapens utveckling, vilken nu fastslås i ingressen till Maastricht-fördraget och i artikel F [i Fördraget om Europeiska unionen (nu artikel 6 EU i ändrad lydelse)] i de gemensamma bestämmelserna.'

- 83 Med hänvisning till domen i det ovan nämnda målet Nederländerna mot rådet har förstainstansrätten nyligen fastslagit följande i domen i målet Journalistförbundet (punkt 66):

'Beslut 93/731 syftar till att tolka principen om medborgarnas tillgång till information så vidsträckt som möjligt, för att förstärka institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen.'

- 84 Det finns i detta hänseende anledning att erinra om att när en allmän princip har slagits fast och undantag från

denna princip har angetts, skall dessa undantag tolkas och tillämpas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen inte undergrävs (se i det avseendet domarna i de ovan nämnda målen WWF UK mot kommissionen, punkt 56, och Interporc mot kommissionen, punkt 49). I förevarande fall rör det sig om att tolka bestämmelserna i artikel 4.1 i beslut 93/731, där undantagen från ovan nämnda allmänna princip anges.

- 85 Dessutom krävs det enligt proportionalitetsprincipen att 'undantagen inte överskrid[er] gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet' (domstolens dom av den 15 maj 1986 i mål C-222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 38; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597). Enligt motiveringen till det tvistiga beslutet är i detta fall rådets syfte med att vägra tillgång till den omtvistade rapporten att 'skydda det allmänna samhällsintresset på området för internationella förbindelser'. Ett sådant syfte kan emellertid uppnås även om rådet begränsar sig till att efter en prövning ta bort de avsnitt i den omtvistade rapporten som kan skada de internationella förbindelserna.

- 86 I detta sammanhang kan rådet enligt proportionalitetsprincipen i särskilda fall, där omfattningen av handlingen eller av de avsnitt som skall tas bort skulle kunna medföra ett oskäligt administrativt arbete för rådet, göra en avvägning mellan, å ena sidan, allmänhetens intresse av att få tillgång till dessa ofullständiga delar och, å

andra sidan, den arbetsbörda som detta skulle medföra. Rådet kan således i särskilda fall ge företräde för intresset av att upprätthålla en god förvaltning.

rättstillämpning vid tolkningen av artikel 4.1 i beslut 93/731 när den fastslog att det ankommer på rådet att pröva om tillgång skall beviljas till delar av information som inte omfattas av undantagen från allmänhetens rätt att få tillgång till dessa handlingar.

87 Med hänsyn till vad som anförts ovan skall artikel 4.1 i beslut 93/731 tolkas mot bakgrund av principen om rätt till information och proportionalitetsprincipen. Av detta följer att rådet är skyldigt att pröva om det går att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som innehåller uppgifter som inte omfattas av undantagen.

29. Rådet och Konungariket Spanien har gjort gällande att förstainstansrätten har tolkat beslut 93/731 felaktigt, såväl i fråga om *ordalydelsen* som i fråga om *syftet* samt tillämpat *proportionalitetsprincipen* felaktigt.

88 Såsom framgår av punkt 75 ovan har rådet inte gjort en sådan prövning, eftersom det anser att principen om tillgång till handlingar endast är tillämplig på handlingarna som sådana och inte på uppgifter som finns i dessa. Följaktligen är det tvistiga beslutet baserat på en felaktig rättstillämpning och skall således ogiltigförklaras.”

30. Rådet anser att förstainstansrätten har betecknat vad som endast är en rätt för allmänheten att få tillgång till handlingar som rätt till information. Texten i beslut 93/731 avser endast rådets handlingar i deras befintliga form och inte den information som finns i dessa. Rådet skulle således endast vara skyldigt att pröva om den handling som ansökan avser kan lämnas ut i sin befintliga form och utan minsta ändring eller om den kan hänföras till något av undantagen i artikel 4 i beslut 93/731. Enligt rådet åläggs det inte genom beslutet någon skyldighet att pröva om tillgång kan beviljas till delar av handlingarna. Rådet är inte heller skyldigt enligt beslutet att upprätta en ny handling bestående av enbart de uppgifter som kan lämnas ut, vilket felaktigt påstås i den överklagade domen. Rådet har uppmärksammat att den av förstainstansrätten framförda lösningen kan befaras leda till en omfattande administrativ arbetsbörda och betydande praktiska svårigheter, eftersom det skulle bli nödvändigt att i fråga om varje handling ta ställning till vilka delar som kan lämnas ut.

III — Parternas grunder och argument

28. Rådet har, med stöd av Konungariket Spanien, som är intervenient i andra instans, yrkat att förstainstansrättens dom skall upphävas. Förstainstansrätten har enligt rådet gjort sig skyldig till felaktig

31. Enligt rådet är det eftersträfvade syftet i beslut 93/731 inte att fastslå en rätt till information. De domar från förstainstansrätten där det hänvisas till rätten till information tar inte hänsyn till den omständigheten att domstolens dom i det ovan nämnda målet Nederländerna mot rådet hänvisar till tillgång till handlingar och att förklaring nr 17 om rätten till tillgång till information är en politisk förklaring utan tvingande verkan.

32. När det gäller proportionalitetsprincipen, vilken förstainstansrätten åberopade i den överklagade domen, anser rådet att denna inte kan tillämpas vid bedömningen av huruvida en inskränkning i en rättighet som garanteras i gemenskapsrätten är rättsenlig. Beslutet syftar inte, enligt rådet, till att ge medborgarna en absolut rätt att få tillgång till rådets handlingar utan till att införa ett system som gör det möjligt att bevilja tillgång till handlingar på vissa villkor. I avsaknad av en allmän gemenskapsrättslig princip som ger medborgarna en absolut rätt till tillgång till rådets handlingar och med hänsyn till att artikel 255 EG antagits till följd av Amsterdamfördraget, i vilken avsaknaden av en redan existerande princip på området bekräftas, kan inte proportionalitetsprincipen tolkas som en inskränkning i en rättighet som garanteras i gemenskapsrätten. Rådet har vidare anfört att proportionalitetsprincipen redan tillämpas i beslut 93/731 genom de undantag som finns i artikel 4 i beslut 93/731 för att säkerställa att spridning av handlingar inte skadar vissa skyddsvärda intressen. Principen har således beaktats fullt ut.

33. Konungariket Spanien delar detta synsätt och har hävdat att existensen av principen om rätt till information i den form som den getts i den överklagade domen inte kan härledas vare sig ur gällande normativ lagtext eller ur domstolens och förstainstansrättens rättspraxis. Konungariket Spanien anser vidare att proportionalitetsprincipen, tillämpad på de åtgärder som vidtagits av rådet med avseende på artikel 4.1 i beslut 93/731, endast betyder att denna institution måste agera inom gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att rätta sig efter denna bestämmelse. Detta innebär att institutionen skall vägra tillgång till sina handlingar när det finns en risk för att något av de i texten uppräknade intressena kan skadas.

34. Heidi Hautala har yrkat att överklagandet skall ogillas. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Konungariket Danmark, vilka är intervenienter i andra instans, samt Konungariket Sverige och Republiken Finland, vilka var intervenienter i första instans och deltar i överklagandet, har yrkat detsamma.

35. Enligt Heidi Hautala och de medlemsstater som ansluter sig till hennes försvar följer rätten att få tillgång till delar av handlingar av såväl ordalagen som sammanhanget i beslut 93/731. De har tillagt att beslutet skall tolkas och tillämpas i enlighet med gemenskapsrättens allmänna principer, varav rätten till information utgör en. Möjligheten att få tillgång till delar av handlingar kan härledas direkt ur

den grundläggande gemenskapsrättsliga principen, enligt vilken Europeiska unionens medborgare skall få största möjliga och fullständig tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar.

rådet skall anta sin egen arbetsordning. I beslutet fastslås principen om allmänhetens tillgång till rådets handlingar. Där uppställs emellertid vissa villkor för utövandet av denna rätt vilka räknas upp i beslutet, och till vilka undantagen i artikel 4.1 hör.

36. Heidi Hautala har hävdad att rätten att få tillgång till information, i likhet med gemenskapsrättens övriga principer, har införts i fördraget genom artikel 225 EG. Proportionalitetsprincipen fyller således i detta fall funktionen att begränsa denna rätt för att bevara andra skyddsvärda syften. Principen kräver emellertid att dessa undantag inte överskrider gränsen för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet.

37. Innan jag uttalar mig om dessa grunder och argument skall det erinras om vilka gemenskapsrättsliga regler tolkningen av beslut 93/731 är beroende av.

39. I domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet yrkade Konungariket Nederländerna att beslut 93/731 skulle ogiltigförklaras med motiveringen att rådet felaktigt använt artikel 151.3 i fördraget och artikel 22 i sin arbetsordning, vilka endast angår dess interna organisation, som rättslig grund. Enligt Konungariket Nederländerna gick beslut 93/731 längre än att avse tillämpningen av reglerna om rådets interna organisation och förvaltning och utgjorde en rättsakt som uttryckligen syftade till att ge upphov till rättsverkningar gentemot medborgarna. Den nederländska regeringen hävdade att rådet hade betecknat vad som i själva verket var en grundläggande rättighet, nämligen allmänhetens rätt att få tillgång till information vars reglering skulle åtföljas av nödvändiga garantier, som en fråga om intern organisation.

IV — De gemenskapsrättsliga regler som skall vara till ledning vid tolkningen av beslut 93/731

38. Beslut 93/731 grundar sig på artikel 151.3 i EG-fördraget (nu artikel 207.3 EG i ändrad lydelse) enligt vilken

40. Domstolen har medgett att så länge som gemenskapslagstiftaren inte hade antagit en allmän reglering av allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras

hos gemenskapens institutioner, måste dessa anta bestämmelser som har till syfte att reglera behandlingen av sådana ansökningar på grundval av behörigheten att reglera den egna interna organisationen, vilken tillåter dem att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa den interna verksamheten med hänsyn till intresset av en väl fungerande förvaltning.¹⁷

41. Domstolen har således fastställt att rådet har rätt att använda sin behörighet att reglera den interna organisationen till att införa viss insyn i dess verksamhet. Avsaknaden av gemenskapsrättsliga bestämmelser av allmän karaktär på området för tillgång till handlingar rättfärdigade onekligen att en institution som rådet, för att öka insynen, förbättrade sitt sätt att arbeta i detta hänseende genom att införa regler som är förmånligare än dem som hittills styrts dess egen praxis.

42. Trots dess syfte som uppenbarligen, genom sambandet med Europeiska gemenskapens själva grundvalar, går utöver enbart den interna organisationen av en av gemenskapsinstitutionerna, bedömdes beslut 93/731 vara baserat på en lämplig bestämmelse i fördraget. Domstolen kunde konstatera att bestämmelsen i fördraget varigenom rådet ges möjlighet att anta sin arbetsordning utgjorde en lämplig rättslig grund för att öka insynen i dess verksamhet.

43. Det skulle dock var överdrivet att påstå att domen, ens inom rådets verksamhetsområde, genom sitt innehåll uttömmande reglerar frågan om tillgång till handlingar.

Domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet bekräftar visserligen att beslut 93/731 formellt sett är lagenligt, men den verkar inte på ett väsentligt sätt kunna bidra till tolkningen av ifrågavarande bestämmelser i beslut 93/731. I detta mål var domstolen klart bunden av föremålet för talan, som begränsades till enbart frågan om den relevanta rättsliga grunden till beslut 93/731.

44. Detta överklagande kräver däremot en tolkning av de tvistiga bestämmelserna. Tolkningen kan inte genomföras utan att det tas hänsyn till alla de gemenskapsregler som reglerar rätten att få tillgång till handlingar. I domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet har domstolen för övrigt erinrat om att gemenskapens utveckling ”tyder på en fortgående bekräftelse av principen om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter”.¹⁸

45. Det är dock klart att de tvistiga bestämmelserna i beslut 93/731 inte kan

17 — Domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 37.

18 — Punkt 36.

tillämpas utan att det görs en tolkning av deras innehåll som är förenlig med denna utveckling och med grunderna för allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar, vilken nämnda beslut, genom själva titeln, åberopar.

gemenskapen. Under Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 22 juni 1993 uppmanades rådet och kommissionen att fortsätta sitt arbete med utgångspunkt i principen att medborgarna borde tillförsäkras största möjliga tillgång till information.

46. De regler som beslutet innehåller syftar till genomförandet, inom den begränsade ramen för rådets behörighet att reglera den interna organisationen, av riktlinjer fastslagna utifrån förklaring nr 17 på området för allmänhetens tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter.

49. Dessa olika politiska impulser har tagit konkret form bland annat genom rådets och kommissionens antagande av en uppförandekodex och därefter genom rådets ändring av sin arbetsordning. Beslut 93/731, som återger bestämmelserna i uppförandekodexen och kompletterar denna, antogs till följd av denna sista ändring.

47. Förklaring nr 17 är den första konkreta rättsakt där gemenskapen har erkänt vikten av en allmän rätt att få tillgång till information inom gemenskapsinstitutionerna. Regeringskonferensen har således gett uttryck för intentionen att öka den effektiva verkan av denna rätt. Genom att erinra om att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär samt allmänhetens förtroende för förvaltningen, betonade regeringskonferensen vikten av en rättighet som har sitt ursprung i medlemsstaternas och gemenskapens mest väsentliga politiska grundvalar.

50. Processen för att fastställa rätten att få tillgång till handlingar har inte stannat vid antagandet av interna regler som institutionerna ålagt sig själva. En ny artikel 191 a (nu artikel 255 EG) har införts i EG-fördraget genom Amsterdamfördraget. I artikel 255.1 EG föreskrivs att "[v]arje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3". Med tillämpning av dessa punkter har ett förslag lagts fram till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång

48. Europeiska rådets möten i Birmingham och Edinburgh som hölls år 1992 har bekräftat denna vilja att öka insynen i

till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.¹⁹

sättet att göra dem delaktiga i den offentliga verksamheten.²²

51. I artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna²⁰ föreskrivs en rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens dokument.

53. Generaladvokat Tesauro har mycket träffande beskrivit den plats som rätten till tillgång till handlingar har i gemenskapsrätten:

52. Det är viktigt att ta hänsyn till denna beständighet i medlemsstaternas politiska vilja och utvecklingen av de gemensamma normativa reglerna på området. Dessa faktorer vittnar om att det växer fram en rätt som har nära samband med gemenskapens grundvalar. I enlighet med vad generaladvokat Tesauro har erinrat om i sitt förslag till avgörande i ovannämnda mål Nederländerna mot rådet, är insyn i myndigheternas verksamhet en fråga som är intimt förknippad med institutionernas demokratiska karaktär.²¹ Medborgarnas kunskap om förvaltningens verksamhet är en garanti för att den skall fungera väl. Kontrollen från dem som ger den offentliga makten dess legitimitet uppmuntrar den senare till effektivitet under iakttagande av dess ursprungliga vilja och kan således skapa förtroende, vilket utgör en garanti för såväl allmän ordning som för ett väl fungerande demokratiskt system. På den högsta nivån i detta system är också information till medborgarna det säkraste

”Grunden för en sådan rätt bör snarare sökas i den demokratiska principen, som utgör en av de grundläggande byggstenarna i gemenskapens utveckling [...]. Mot bakgrund av den konstaterade utvecklingen i medlemsstaternas rättsordningar utgör rätten till tillgång till [officiella] handlingar en väsentlig beståndsdel av denna princip [...]. Det är således den demokratiska principen, såsom den successivt har kommit att utformas i de olika nationella rättsordningarna, som föreskriver att tillgång till handlingar inte skall tillerkännas endast den som är föremål för myndighetsutövning.”²³

19 — 2000/C 177 E/10 (EGT C 177 E, s. 70). Om Amsterdamreformen på det berörda området, se särskilt Öberg, U., ”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://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>).

20 — EGT C 364, 2000, s. 1.

21 — Punkt 14.

22 — Se bland de talrika arbeten som ägnats denna fråga, Blanchet, T., ”Transparence et qualité de la législation”, i *RTD eur.*, 33 (4), okt.—dec. 1997, s. 915 och följande sidor; Bradley, K. St. C., ”La transparence de l’Union européenne: une évidence ou un trompe-l’oeil?”, i *Cahiers de droit européen*, 1999, s. 283 och följande sidor; Curtin, D. och Meijers, H., ”The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?”, i *CML Rev.*, 1995, s. 391 och följande sidor; ovannämnda arbete av Öberg, U.; O’Neill, M., ”The Right of Access to Community Held Documentation as a General Principle of EC Law”, i *European Public Law*, vol. 4, utgåva 3, s. 403 och följande sidor; Ragnemalm, H., ”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 och följande sidor; Timmermans, C., ”Subsidiarity and transparency”, i *Fordham International Law Journal*, vol. 22, 1999, s. S106 och följande sidor; Vesterdorf, B., ”Transparency — Not Just A Vogue Word”, i *Fordham International Law Journal*, 1999, s. 902 och följande sidor. Se även som exempel på motsatt uppfattning, Davis, R. W., ”Public access to community documents: a fundamental human right?”, i *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 3, 1999, nr 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-008a.htm>).

23 — Punkt 19 i förslaget till avgörande i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet.

54. Domstolens konstaterande, i domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet, att det i majoriteten av medlemsstaternas rättsordningar numera generellt, som konstitutionell eller lagfäst princip, föreskrivs en generell rätt för allmänheten att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter, avspeglar kraften och aktualiteten hos denna rätt.²⁴ Ett stort antal medlemsstater har för övrigt, sedan 1996, ändrat sin nationella lagstiftning i fråga om tillgång till handlingar, utan någon tillbakagång annat än i enstaka och begränsade fall. Särskilt Irland och Förenade kungariket har skaffat sig en lagstiftning som i hög grad skyddar medborgarnas rätt på detta område.²⁵

55. Det är viktigt att betona denna överensstämmelse vad gäller de nationella rättsordningarna eftersom den enligt min uppfattning utgör ett avgörande skäl till att fastställa att det existerar en grundläggande princip om rätt att få tillgång till den information som förvaras hos gemenskapsinstitutionerna.

24 — Punkt 34. Se angående situationen i medlemsstaternas lagstiftning på området för tillgång till myndigheters handlingar, bilagan till kommissionens meddelande av den 5 maj 1993, "Public access to institutions' documents" (COM(93) 191 slutlig, EGT C 156, s. 5). För en aktualiserad version av denna text, se kommissionens handlingar daterade den 10 augusti 2000 med rubriken "Comparative analysis of the Member States' legislation concerning the access to documents" och "Overview of Member States' legislation concerning access to documents" (http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/en/index.htm).

25 — På Irland har en generell rätt för allmänheten att få största möjliga tillgång till handlingar som förvaras hos förvaltningen ersatt den gamla principen enligt vilken medborgarna endast hade rätt att få tillgång till vissa begränsade kategorier av handlingar eller handlingar som upprättats för 30 år sedan eller tidigare (Freedom of Information Act 1997). I Förenade kungariket har genom Freedom of Information Act 2000 rätten att få tillgång till handlingar nyligen gjorts generell, efter att tidigare ha varit reserverad för vissa begränsade kategorier av information.

56. Det är bekant att enligt fast rättspraxis, numera inskriven i fördragen,²⁶ utgör de grundläggande rättigheterna en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vilkas iakttagande domstolen skall säkerställa. I detta hänseende har domstolen hämtat inspiration från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och från den vägledning som ges i de internationella dokument som rör skyddet för de mänskliga rättigheterna och som medlemsstaterna har medverkat eller anslutit sig till.²⁷

57. I tretton av de femton medlemsstaterna finns en allmän regel om rätt för allmänheten att få tillgång till handlingar som förvaras hos förvaltningen. I nio av dessa tretton stater förefaller rätten att få tillgång till handlingar vara en grundläggande rättighet, en "princip" med ställning av grundlag²⁸ eller en rättighet med stöd i grundlagen men med ställning av lag.²⁹ I de fyra övriga medlemsstaterna har rättigheten sitt ursprung i en eller flera lagar.³⁰

58. Dessa nationella normer, vars motsvarande juridiska system inte nödvändigtvis har ett homogent innehåll, ger emellertid

26 — Artikel F punkt 2 i Fördraget om Europeiska unionen (nu artikel 6.2 EU i ändrad lydelse) och artikel 46 d EU.

27 — Se i fråga om ett nytt exempel på denna rättspraxis domen av den 6 mars 2001 i mål C-274/99 P, Connolly mot kommissionen (REG 2001, s. I-1611), punkt 37. Se särskilt Puissochet, J.-P., "La Cour de justice et les principes généraux du droit", i *Les annonces de la Seime*, 1996, nr 69, s. 3 och följande sidor.

28 — Konungariket Belgien, Konungariket Spanien, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal, Republiken Finland samt Konungariket Sverige.

29 — Republiken Grekland och Republiken Österrike.

30 — Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Irland samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

uttryck för en för de flesta medlemsstaterna gemensam uppfattning, som generaladvokat Tesauro beskrivit med följande formulering: "[det] gäller inte längre att allt är hemligt utom det som uttryckligen förklarats vara tillgängligt, utan det är just det motsatta förhållandet som gäller".³¹

59. Med beaktande av att denna uppfattning om förhållandet mellan de styrande och de styrda delas av nästan alla inom Europeiska unionen, förefaller det mig naturligt att medge att det existerar en princip om tillgång till information som förvaras hos nationella offentliga myndigheter och att denna princip kan inspirera till en motsvarande princip på gemenskapsnivå.

Eventuella diskussioner tycks snarare handla om innehållet i de undantag från denna princip som måste fastställas då det klargjorts att nödvändigheten av att definiera vissa gränser inte heller stöter på betydande invändningar. Man kan nämligen inte utesluta att vissa inskränkningar i fråga om tillgång till information kan godtas, av hänsyn till allmän ordning eller av privata hänsyn.

60. Om blicken vänds mot de internationella dokument angående skyddet för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna har medverkat eller anslutit sig till, är deras bidrag när det gäller tillgång till handlingar av olika grad.

31 — Förslaget till avgörande i ovannämnda mål Nederländerna mot rådet, punkt 15.

61. Den rätt till yttrandefrihet varom stadgas i artikel 10 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har ännu inte tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna såsom omfattande rätten till information. Enligt artikel 10.1 innefattar rätten till yttrandefrihet "åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser [...]". Det är beklagligt att yttrandefriheten inte betraktas som naturligt förbunden med rätten att få tillgång till information som rättsstridigt hemlighålls. Inte desto mindre har texten alltid tolkats restriktivt.³²

62. I diverse resolutioner, rekommendationer och förklaringar av Europarådets parlamentariska församling och ministerkommitté har betydelsen för medborgarna av att förfoga över tillräcklig information om offentliga myndigheters verksamhet framhållits.³³ Ett förslag till rekommendation om allmänhetens tillgång till officiell infor-

32 — För en annan tolkning av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, se ovannämnda arbete av O'Neill, M.

33 — Se särskilt rekommendation nr 854 (1979) av Europarådets parlamentariska församling av den 1 februari 1979 om allmänhetens tillgång till regeringshandlingar och om informationsfrihet (Europarådet, parlamentariska församlingen, antagna texter, trettionde ordinarie sammanträdet, tredje delen, den 29 januari—den 2 februari 1979) och rekommendationer av Europarådets ministerkommitté nr R (81)19 om tillgång till information som förvaras hos offentliga myndigheter (Europarådet, Samlingen med rekommendationer, resolutioner och förklaringar av ministerkommittén angående mänskliga rättigheter, 1949—1987, Strasbourg, 1989, s. 96) samt nr R (91)10 om spridning till tredje man av uppgifter av personlig karaktär som förvaras hos offentliga organ (Europarådet, ministerkommittén, rekommendation till medlemsstaterna, 1991, Strasbourg, 1995).

mation är under utarbetande inom Europarådet.³⁴ I den aktuella versionen av detta förslag fastslås en allmän princip vilken garanterar varje person som gör en ansökan rätten att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter. Undantag från den allmänna principen föreskrivs i den mån andra legitima intressen har företräde. Undantagen skall tillämpas restriktivt. Det bör observeras att möjligheten att få tillgång till delar av information föreskrivs i förslaget. Dock kan tillgång till delar av en handling vägras om den censurerade versionen av handlingen är vilseledande eller saknar mening.³⁵ Det slutliga förslaget till rekommendation skall antas före den 31 december 2001.

63. Denna mångfald av rättsakter visar att även om inte det ”normativa” steget ännu har tagits inom Europarådets ram, har det dock föregåtts av talrika avsiktsförklaringar som är otvetydiga.

64. Artikel 19 i Förenta nationernas internationella konvention om medborgerska och politiska rättigheter av 1966 föreskriver uttryckligen att yttrandefrihet innefattar

tar rätten att söka uppgifter och tankar.³⁶ 1966 års konvention gäller i alla medlemsstater. Denna möjlighet för medborgarna att få tillgång till uppgifter som är nödvändiga för utövandet av yttrandefriheten bekräftar den princip som varje medlemsstat skrivit in i sin nationella rätt.

65. Man kan dock inte bortse från att den vida tolkning av artikel 19 i 1966 års konvention, som skulle kunna låta sig göras inte godtas av alla, långt därifrån. Vissa författare anser att det inte är säkert att den frihet att söka uppgifter som föreskrivs i 1966 års konvention innefattar en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla dessa uppgifter.³⁷

66. I vart fall har den metod som domstolen traditionellt använt sig av för att skydda de grundläggande rättigheterna

34 — Förslag utarbetat av specialistgruppen för tillgång till officiell information under det sjätte mötet (den 27—den 29 september 2000).

35 — Se förslaget till rekommendation, bilaga III i rapporten från mötet i september 2000, Strasbourg, 26 januari 2001, DH-S-AC (2000)7.

36 — Nedan kallad 1966 års konvention (*Recueil des traités*, vol. 999, s. 171; SO 1971:42). Artikel 19.2 har följande lydelse: ”Envar skall äga rätt till yttrandefrihet; denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, mottaga och sprida uppgifter och tankar av varje slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel.” När det gäller friheten att söka information ligger denna text mycket nära artikel 19 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från år 1948. Emellertid anses denna förklaring, till skillnad från 1966 års konvention, sakna tvingande verkan för staterna och den är inte heller direkt tillämplig till förmån för en enskild. Den fyller framför allt en programmatisk funktion. (De Vries Reilingh, J., ”*L'application des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme de 1966*”, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 1998, punkterna 25 och 32).

37 — Se exempelvis, Blumenwitz, D., ”Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des IPBPR” i Nowak, M., Steuerer, D., och Treter, H., *Fortschrift im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte, Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl-Strasbourg-Arlington, Engel Verlag, 1988, s. 71.

aldrig föranlett den att låta sig inspireras av en bestämmelse som inte med säkerhet föreföll innehålla den norm som motsvarar ifrågasvarande princip.

vara tillräckligt att medlemsstaterna har en gemensam inställning till ifrågasvarande rättighet, som vittnar om samma strävan att säkerställa dess skydd, även om graden av skydd och villkoren för utövandet av detsamma utformas olika beroende på stat.

67. Domstolen säkerställer iakttagandet av de grundläggande rättigheterna. Den medverkar till att dessa erkänns och till att definiera deras innehåll. Gemenskapsrättens allmänna principer, bland vilka de grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del, har ganska ofta sitt ursprung i internationella dokument, såsom den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter eller 1966 års konvention.

68. En genomgång av rättspraxis avslöjar däremot att överensstämmelsen vad gäller medlemsstaternas konstitutionella traditioner kan vara tillräcklig för att slå fast existensen av en av dessa principer utan att det är nödvändigt att söka få en bekräftelse på dess existens eller innehåll genom att åberopa internationella normer.³⁸

69. I än högre grad kan erkännandet av en allmän gemenskapsrättslig princip lösgöras från det föregående konstaterandet avseende såväl de för medlemsstaterna gemensamma konstitutionella reglerna som reglerna i internationella dokument, till vilka de medverkat eller anslutit sig. Det kan

På exempelvis temat förvaltningens rätt att undersöka juridiska personer har domstolen konstaterat att "[m]edlemsstaternas rättssystem uppvisa[de] [...] icke oväsentliga olikheter i fråga om naturen och graden av det skydd som affärslokaler åtnjuter mot ingripande av offentliga myndigheter"³⁹ och att det enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna inte kan anses att företags affärslokaler omfattas av den grundläggande rätten att få ha sitt hem fredat.⁴⁰ Denna brist hos de rättigheter som i första hand användes som referensmaterial räckte inte för att få domstolen att avstå från att erkänna existensen av en allmän princip enligt vilken privatpersoners skydd måste säkerställas gentemot otillbörliga ingrepp från offentliga myndigheters sida. Domstolen har framhållit att "[e]nligt samtliga medlemsstaters rättssystem måste ... ingripande av offentliga organ på fysiska och juridiska personers privata områden ha stöd i lagen och kunna motiveras med i lagen angivna skäl, varför det i dessa system — ehuru i olika form — finns ett skydd mot godtyckliga och oproportionerliga ingripanden. Behovet av ett sådant

38 — Dom av den 13 december 1979 i mål 44/79, Hauer (REG 1979, s. 3727; svensk specialutgåva, volym 4, s. 621), punkterna 19–22.

39 — Dom av den 21 september 1989 i de förenade målen 46/87 och 227/88, Hoechst (REG 1989, s. 2859; svensk specialutgåva, volym 10, s. 133), punkt 17.

40 — Ibidem, punkt 18.

skydd måste alltså erkännas som en allmän gemenskapsrättslig princip.”⁴¹

70. Det framgår tydligt av dessa rekvisit att de främsta referenser som traditionellt anförs till stöd för att befästa allmänna principer i gemenskapsrätten inte är oundgängliga om andra omständigheter räcker för att definiera innehållet i dessa principer.⁴²

71. Jag bedömer att just så är fallet i detta mål.

72. Ovan har framgått att i egenskap av princip, och oberoende av de undantag som den kan bli föremål för samt av villkoren för dess utövande, är rätten för medborgare att få tillgång till handlingar en utbredd rättighet bland medlemsstaterna. Det skulle vara minst sagt paradoxalt om en situation fortsatte att vara förhärskande där det är tillåtet för gemenskapsinstitutionerna, vilka har en normgivningsmakt av samma karaktär som medlemsstaterna, att utöva denna makt i skydd av en illa definierad och inskränkt rätt att få tillgång till handlingar, medan i stort sett alla medlemsstater har upphöjt denna rätt till en princip. Är det slutligen rimligt att godta att medlemsstaternas överlåtelse av sina suveräna rättigheter, på vissa bestämda områden, till

41 — Ibidem, punkt 19.

42 — Om denna aspekt av domstolens rättspraxis, se Monet, H., "La Communauté européenne et la convention européenne des droits de l'homme", i *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, s. 501 och följande sidor.

förmån för den gemensamma rättsordningen, inte åtföljs av motsvarande överlåtelse av de garantier som de tillerkänner sina medborgare och vari helt och hållet ingår rätten att få ta del av den information som förvaltningen förfogar över?

73. Det är möjligt att på gemenskapsnivå hävda att principen om tillgång till handlingar, i likhet med dess ställning och dess preciserade innehåll, har bekräftats som en följd av ikraftträdandet av Amsterdamfördraget och antagandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna.

74. Låt mig erinra om att principen befästs i "konstitutionell" mening genom antagandet av artikel 255 EG. Dess innehåll skall preciseras i den förordning som kommer att antas i enlighet med artikel 255.2 EG, för närvarande på förhandlingsstadiet,⁴³ samt i domstolens kommande rättspraxis.

75. Även om denna rättighet "fanns ... redan innan rådets nya arbetsordning och beslut 93/731 antogs"⁴⁴ har den numera uttryckligen införts i gemenskapsnormer av högsta rang.

43 — Ovannämnda förslag till förordning 2000/C 177 E/10.

44 — Generaladvokaten Tesausros förslag till avgörande i ovan nämnda mål Nederländerna mot rådet, punkt 20.

76. Att principen existerade innan den infördes i fördraget följde redan av förstainstansrättens rättspraxis. Enligt förstainstansrätten befästs genom förklaring nr 17 och uppförandekodexen den allmänna princip enligt vilken allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras hos kommissionen och rådet⁴⁵. Förstainstansrätten angav tydligt att beslut 93/731 syftar till att tolka principen om medborgarnas tillgång till information så vidsträckt som möjligt, för att förstärka institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen.⁴⁶ Förstainstansrätten har rätt på denna punkt.

77. Principen om tillgång till handlingar får sin styrka av att den har karaktären av grundläggande rättighet.

78. Generaladvokaten Tesauro har betecknat den som "en grundläggande medborgerlig rättighet".⁴⁷ I artikel 42 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter föreskrivs följande: "Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar."

79. Att beteckna rätten att få tillgång till handlingar som en grundläggande rättighet

utgör en ytterligare etapp i arbetet med att erkänna principen och sätta in den i hierarkin i gemenskapens rättsordning.

80. Man kan förvisso inte bortse från den klart uttalade viljan hos stadgans upphovsmän att inte ge den tvingande verkan.⁴⁸ Men bortsett från alla betraktelser om dess normativa räckvidd, medför karaktären hos de rättigheter som anges i stadgan om grundläggande rättigheter att det inte går att betrakta den som enbart en uppräknning av rent moraliska principer utan några konsekvenser. Det är viktigt att erinra om att det gemensamma för dessa värden är att de enhälligt delas av medlemsstaterna som har valt att göra dem synliga genom att införa dem i en stadga för att förstärka deras skydd.⁴⁹ Genom stadgan har onekligen de rättigheter som anges däri fått högsta rang bland medlemsstaternas gemensamma värden.

81. Ett samhälles politiska och moraliska värden återspeglas inte alltid i sin helhet i den positiva rätten. När rättigheter, friheter och principer, såsom i stadgan, beskrivs som att de har högsta rang bland referensvärden hos samtliga förenade medlemsstater, skulle det emellertid vara oförklar-

45 — Dom av den 7 december 1999 i mål T-92/98, Interporc mot kommissionen (REG 1999, s. II-3521), punkt 38.

46 — Dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet (REG 1998, s. II-2289), punkt 66.

47 — Förslaget till avgörande i ovannämnda mål Nederländerna mot rådet, punkt 16.

48 — Se särskilt, Wathelet, M., "La charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue", i *Cahiers de droit européen*, 2000, nr 5 och 6, s. 585 och följande sidor.

49 — Fjärde stycket i ingressen.

ligt att inte därur ta fram de faktorer som gör det möjligt att skilja de grundläggande rättigheterna från andra rättigheter.

82. Ursprunget till dessa rättigheter, uppräknade i ingressen till stadgan, har till största delen tvingande verkan inom medlemsstaterna och Europeiska unionen.⁵⁰ Det är naturligt att vid tolkningen av den positiva gemenskapsrättens normer dra nytta av den ställning som de värden har som de svarar mot inom de gemensamma värdenas hierarki.

83. I likhet med vad den högtidliga formen och förfarandet som ledde till dess antagande antyder, borde stadgan utgöra ett privilegierat dokument som tjänar till att identifiera de grundläggande rättigheterna. Stadgan ger indicier som bidrar till att visa den verkliga naturen hos de positivrättsliga gemenskapsnormerna.

84. I det aktuella fallet bevisas sambandet mellan artikel 42 i stadgan och artikel 255

50 — I femte övervägandet preciseras följande: ”Med beaktande av gemenskapens och unionens behörighet och uppgifter samt subsidiaritetsprincipen bekräftas i denna stadga de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Fördraget om Europeiska unionen och gemenskapsfördragen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, gemenskapens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.”

EG genom förklaringen till artikel 42, där det preciseras att ”[d]en rättighet som garanteras i denna artikel är den som garanteras i artikel 255 i EG-fördraget”. Det kan inte sägas bättre än att rättigheten i artikel 255 EG numera klart utpekas såsom motsvarande en grundläggande rättighet i den mening som avses i stadgan.

85. Visserligen sägs i samma förklaring ”Den[na rättighet] gäller i enlighet med artikel 52.2 [i stadgan] på de villkor som föreskrivs i fördraget.”⁵¹ Innehållet i rätten att få tillgång till handlingar, såsom det beskrivs i stadgan, begränsas således av bestämmelserna i artikel 255 EG. Denna precisering är den logiska följden av skillnaden i normativt värde som särskiljer stadgan från fördragets tvingande bestämmelser.

86. Detta skall för den skull inte leda till att denna rättighets grundläggande karaktär, såsom den har hävdats av unionens medlemsstater när rättigheten infördes i stadgan, ignoreras. I stället för att själv befästa en positiv rättighet, tillskrivs den en egenkap i artikel 42 i stadgan som skall vara ledande för dess tolkning. Jag anser att av valet att utse en rättighet att vara en grundläggande sådan följer den tvingande nödvändigheten för de myndigheter som är ålagda att tillämpa den att ge rättigheten den vida tolkning som dess verkliga natur kräver.

51 — Förklaringar till stadgans fullständiga text enligt dok. Charte 4487/00 Convent 50, av den 19 oktober 2000 (<http://ue.eu.int/default.asp?lang=sv>).

87. Detta bör vara fallet i fråga om rätten att få tillgång till handlingar, såsom den har befasts i artikel 255 EG.

om tillgång till information hänvisas däremot till tillgång till handlingar.⁵²

88. Domstolen kommer med all sannolikhet att få anledning att ytterligare tolka principen om rätt att få tillgång till handlingar, artikel 255 EG, varigenom den skrivits in i fördraget, och den förordning där ordalydelsen skall preciseras.

91. Enligt min mening räcker det inte att tillgripa begreppet handling, för att rättfärdiga den av rådet föreslagna tolkningen.

89. Det ankommer inte på domstolen att ge principen en uttömmande definition, inom ramen för detta överklagande. Däremot är det nödvändigt, för att avgöra överklagandet, att ta upp en aspekt av definitionen och precisera den betydelse som begreppet handling getts såväl i artikel 42 i stadgan som i artikel 255 EG.

92. Skillnaden mellan handlingar och information förefaller mig vara rent formell.⁵³ Rätten att få tillgång till en handling avser innehållet i handlingen och inte dess materiella form. Ingen kan påstå att man genom att inge en ansökan om att få tillgång till handlingar prioriterar att själva handlingen ställs till förfogande framför den information som den innehåller. Genom att anhålla om att en handling skall lämnas ut tillkännager sökanden sin avsikt att förfoga över all den information som handlingen innehåller, vilket sedan ger honom friheten att ta del av just det som särskilt intresserar honom.

90. I andra gemenskapsrättsliga texter i samma ämne används inte alltid samma formulering. I förklaring nr 17 hänvisas till "allmänhetens tillgång till information". Under Europeiska rådets möte i Köpenhamn ålades rådet och kommissionen att fortsätta sitt arbete med utgångspunkt i principen att medborgarna borde tillförsäkras "största möjliga tillgång till information". I de rättsakter som blivit följden av begäran om genomförande av principen

93. Den nyansskillnad som rådet vill införa innebär att en ganska artificiell åtskillnad görs mellan utformningen och innehållet

52 — Se exempelvis ovannämnda meddelande 93/C 156/05, uppförandekodexen, beslut 93/731, artikel 255 EG samt artikel 42 i stadgan.

53 — Denna åsikt delas av de regeringar som intervererat i förfarandet vid domstolen med undantag av den spanska regeringen.

eller mellan mediumet och informationen. För sökanden är det ju endast handlingens substans som räknas. En person skaffar sig tillgång till en handling enbart av det skälet att den innehåller uppgifter som kan intressera honom. Det är således alltså en begäran om information som det handlar om.

94. En sådan tolkning av rätten att få tillgång till handlingar är för övrigt förenlig med den vida tolkning som skall gälla på området. Följaktligen skall begreppet rätt att få tillgång till "handlingar" tolkas så att det avser en rätt att få tillgång till den "information" som finns i dessa handlingar.

95. Det är således mot bakgrund av en sådan tolkning av denna rättighet som detta överklagande skall prövas.

V — Överklagandet

96. Rådet har motsatt sig den skyldighet, som förstainstansrätten ålagt det, att pröva om tillgång till delar av den information som finns i den omtvistade handlingen kan beviljas.

97. Rådet stöder sig i första hand på ordalydelsen i beslut 93/731, vari uteslutande begreppet handlingar och inte begreppet information används.

98. Jag har nyss angett skälen till att rätten att få tillgång till handlingar inte borde tolkas på detta sätt. Begreppet tillgång till rådets handlingar skall således tolkas så att det avser tillgång till information som finns i denna institutions handlingar.

99. Eftersom det som räknas är informationen i sig och inte handlingen, saknar det argument som rådet framlagt, nämligen att tillgång till delar av handlingar skulle tvinga rådet att upprätta en ny handling bestående av enbart de delar av informationen som kan lämnas ut, grund.

100. Tolkad på detta sätt tillåter den rätt att få tillgång till rådets handlingar som föreskrivs i artikel 1.1 i beslut 93/731 att tillgång beviljas till delar av handlingar. Det skall således godtas att allmänheten kan få tillgång till viss information som finns i en handling när nämnda handling inte kan offentliggöras i sin helhet, av skäl som hör

samman med nödvändigheten av att skydda vissa av de intressen som finns uppräknade i artikel 4.1 i beslut 93/731.

101. I andra hand har rådet anfört att syftet med beslut 93/731 inte är att fastställa en rätt att få tillgång till information. Enligt rådet har beslutet sitt eget specifika och begränsade syfte.

102. Beslut 93/731 är nämligen ägnat att säkerställa institutionens interna verksamhet med hänsyn till intresset av en väl fungerande förvaltning.⁵⁴ Beslutet utgör en intern rättsakt med vars hjälp rådet handhar ansökningar om tillgång till handlingar som den innehar.⁵⁵

103. Rådet är emellertid, till och med på det begränsade område som utgörs av dess inre administrativa befogenheter, bundet av gemenskapsrättens allmänna principer och följaktligen i än högre grad av de grundläggande rättigheterna. Det ändamål som tilldelats beslut 93/731 kan således inte åberopas utan att hänsyn tas till den grundläggande rätten att få tillgång till handlingar. I än mindre grad är detta möjligt då, i enlighet med vad domstolen erinrat om, det inte finns något som hindrar att en bestämmelse som rör den interna

organisationen av en institutions arbete får rättsverkan gentemot tredje man.⁵⁶ Det kan således inte godtas att rådet genom en intern rättsakt befrias från skyldigheten att iakttä en norm som övriga gemenskapsbestämmelser lyder under.

104. I enlighet med vad generaladvokat Tesauro har framhållit "skulle ett beslut av rådet, även om det antagits i full överensstämmelse med de regler som det ålagt sig självt i fråga om offentlighet, kunna anses rättsstridigt om det i sak utmynnade i ett förnekande av det huvudsakliga innehållet i rätten till information".⁵⁷ Med andra ord kan inte ändamålet med beslut 93/731 åberopas som stöd för en tolkning av dess bestämmelser som strider mot de grundläggande principerna.

105. En granskning skall ske av den invändning som rådet framställt i tredje hand om att proportionalitetsprincipen inte skulle vara relevant i detta fall, i avsaknad av en absolut rätt till tillgång till rådets handlingar. Enligt rådet tillämpas redan denna princip i artikel 4 i beslut 93/731.

106. Låt mig erinra om att rätten att få tillgång till handlingar skall betraktas som

54 — Domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet, punkt 37.

55 — Ibidem, punkterna 38 och 39.

56 — Ibidem, punkt 38.

57 — Förslaget till avgörande i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet, punkt 21.

en av de grundläggande rättigheter som skyddas av gemenskapens rättsordning. Dessa rättigheter förefaller inte vara absoluta rättigheter. Utövandet av dessa rättigheter kan begränsas, på villkor att dessa begränsningar faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som gemenskapen eftersträvar och inte i förhållande till dessa mål utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva innehållet i dessa rättigheter.⁵⁸

107. Genom att rådet, enligt artikel 4.1 i beslut 93/731, är förhindrat att bevilja tillgång till en handling när dess spridande kan undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset, kan denna artikel inskränka rätten till tillgång till rådets handlingar.

108. Det har likväl inte bestritts i denna tvist att undantaget i artikel 4 i beslut 93/731 för skyddet för det allmänna samhällsintresset på området för internationella förbindelser svarar mot de hänsyn som har sin grund i att medlemsstaterna vill

försvara sina rättigheter på den internationella scenen.⁵⁹ Bland dessa rättigheter finns medlemsstaternas rätt att rådfråga varandra för att slå fast en gemensam ståndpunkt gentemot utomstående länder i frågor som kan vara lika känsliga ur politisk synvinkel som vapenexport till länder vilka misstänks använda dessa vapen på ett sätt som strider mot de mänskliga rättigheterna.

109. Rådet tolkar proportionalitetsprincipen så att den redan har införts i artikel 4.1 i beslut 93/731.

110. Enligt detta synsätt räcker det att enbart räkna upp omständigheter som motiverar inskränkningar i rätten till tillgång till handlingar för att garantera att denna rätt iaktas, förutsatt att inskränkningarna överensstämmer med gemenskapens syften.

111. Jag delar inte denna uppfattning.

58 — Angående denna fasta rättspraxis, se särskilt dom av den 14 maj 1974 i mål 4/73, Nold mot kommissionen (REG 1974, s. 491; svensk specialutgåva, volym 2, s. 291), domen i det ovannämnda målet Hauer, punkterna 23 och 32, dom av den 8 april 1992 i mål C-62/90, kommissionen mot Tyskland (REG 1992, s. I-2575; svensk specialutgåva, volym 12, s. 29), punkt 23, av den 5 oktober 1994 i mål C-404/92 P, * mot kommissionen (REG 1994, s. I-4737), punkterna 17 och 18, av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus (REG 1996, s. I-3953), punkt 21, och av den 29 april 1999 i mål C-293/97, Standley m.fl. (REG 1999, s. I-2603), punkterna 54—58.

59 — Däremot hävdade Heidi Hautala inför förstainstansrätten att tillgång till den omtvistade rapporten inte kunde undergräva det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. Förstainstansrätten framhöll att den omtvistade rapporten innehöll meningsutbyten mellan medlemsstaterna avseende frågan om iakttagandet av de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelselandet och att den innehöll formuleringar och uttryck som kunde skapa spänningar i förhållande till vissa tredje länder och att talan följaktligen inte kunde bifallas med stöd av detta argument (punkterna 71—74 i den överklagade domen).

112. När det skall avgöras huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits är det inte tillräckligt att försäkra sig om att undantag av det slag som anges i artikel 4.1 i beslut 93/731 är förenliga med av gemenskapen eftersträfvade syften av allmänt intresse. Det är även av vikt att kontrollera om tillämpningen av dessa undantag står i proportion till nämnda syften.

113. Det är uppenbart att rådets vägran att pröva om tillgång kan beviljas till delar av de uppgifter som inte omfattas av undantagen strider mot proportionalitetsprincipen.

114. Den information som rådet vägrat lämna ut omfattas inte av undantagen och saknar därför antagligen helt konfidentiell karaktär. Det går därför inte att förstå av vilken anledning syftet att skydda det allmänna samhällsintresset i beslut 93/731 skulle leda till att uppgifter som visat sig vara ofarliga, inte kunde göras tillgängliga för allmänheten även om de förekom i en handling som innehåller uppgifter vilka skulle kunna undergräva detta skydd.

115. Rådets praxis att lämna ut "allt eller intet" kan medföra att en hel handling sekretessbeläggs, hur omfattande den än är, enbart av det skälet att den innehåller en isolerad upplysning som motiverar ett avslag på ansökan om tillgång. Den större delen av innehållet i denna handling kommer helt omotiverat att undanhållas allmänhetens kändedom. Genom att varje

sökande nekas rätt att få tillgång till enbart de uppgifter som inte omfattas av undantaget med avseende på det allmänna samhällsintresset, underlåter rådet inte bara att tillämpa proportionalitetsprincipen på ett korrekt sätt utan det skadar också själva innehållet i rätten att få tillgång till handlingar.

116. Vägran att ge tillgång till delar av handlingar utgör vidare en överträdelse av den princip enligt vilken undantag från de allmänna gemenskapsrättsliga principerna skall tolkas och tillämpas restriktivt.⁶⁰

117. Eftersom rätten att få tillgång till handlingar, genom sin karaktär av grundläggande princip, skall förstås i vid mening bör artikel 4.1 tolkas så att det ankommer på rådet att pröva om tillgång kan beviljas till delar av den information som inte omfattas av undantagen.⁶¹

118. När det gäller frågan huruvida rådet kan befrias från skyldigheten att bevilja

60 — Som ett nytt exempel på fast rättspraxis, se dom av den 11 januari 2000 i de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och Van der Wal mot kommissionen (REG 2000, s. I-1), punkt 27.

61 — Det bör vidare observeras, i likhet med vad förstainstansrätten framhöll i den överklagade domen, att "[i] beslut 93/731 föreskrivs inte uttryckligen att rådet skall pröva om tillgång till delar av handlingar kan beviljas. Det innehåller inte heller något uttryckligt förbud mot en sådan möjlighet, vilket rådet medgav under sammanträdet" (punkt 78).

tillgång till delar av handlingar om den administrativa arbetsbördan blir för tung, till följd av att delar som inte kan lämnas ut skall döljas, gäller det att iaktta försiktighet.

119. Det skulle inte vara förenligt med den karaktär av grundläggande rättighet som tillerkänns rätten att få tillgång till handlingar att medge att rent administrativa skäl är tillräckliga för att begränsa utövandet av rätten att få tillgång till delar av handlingar, oberoende av hur stor belastningen blir. Vidare förefaller inte den uppgift som består i att avgränsa den konfidentiella delen av en handling i allmänhet kunna bli påtagligt mer krävande genom uppgiften att avskilja de konfidentiella avsnitten från de övriga eller ta bort dessa.

Låt mig tillägga att tillgången till delar av handlingar är befäst i lag eller rättspraxis i nio av gemenskapens femton medlemsstater.⁶² I tre andra medlemsstater är denna rättighet varken uttryckligen föreskriven eller uttryckligen förbjuden.⁶³ Enligt min mening skall denna omfattande överensstämmelse vad gäller nationella rättsordningar ses som ett tecken på att den allmänt spridda praxisen, vad gäller rätt till tillgång till delar av handlingar, i allmänhet inte leder till några oöverstigliga administrativa problem.

62 — Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Irland, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland samt Konungariket Sverige.

63 — Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Italien.

120. I alla händelser går det inte att helt utesluta att en vägran kan vara motiverad i extraordinära fall, med anledning av en synnerligen tung administrativ arbetsbörda för ifrågavarande institution.

121. Det förefaller följaktligen legitimt att godta ett undantag från rätten att få tillgång till delar av handlingar endast för den händelse att den administrativa arbetsbördan överskrider gränsen för vad som rimligen kan krävas.⁶⁴ Utövandet av rätten att vägra sådan tillgång skall även vara föremål för domstolsprövning, i enlighet med rätten till effektiv domstolskontroll. Bevisbördan för hur omfattande uppgiften i fråga är åligger den berörda institutionen.

122. Med utgångspunkt i endast de invändningar mot den överklagade domen som framförts av rådet, anser jag att beslut 93/731 — såsom det tolkats mot bakgrund av den grundläggande rätten att få tillgång till handlingar — inte utgör något hinder för rätten att få tillgång till delar av handlingar. Följaktligen blir slutsatsen att förstainstansrätten inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att rådet var skyldigt att pröva om tillgång kunde beviljas till delar av uppgifter som inte omfattades av undantagen i artikel 4.1 i beslut 93/731.

64 — Se på ett annat område, domen av den 20 maj 1976 i mål 104/75, De Peijper (REG 1976, s. 613; svensk specialutgåva, volym 3, s. 91), punkt 18.

Förslag till avgörande

123. Mot bakgrund av det ovan anförda, föreslår jag att domstolen skall

- 1) ogilla överklagandet,
- 2) förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med artikel. 69.2 i rättegångsreglerna.