

DOMSTOLENS DOM
den 6 december 2001 *

I mål C-353/99 P,

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Aussant, G. Maganza och M. Bauer,
samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av R. Silva de Lapuerta, i egenskap av ombud,
med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i överklagandet,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående överklagande av dom meddelad den 19 juli 1999 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (första avdelningen) i mål T-14/98, Hautala mot rådet (REG 1999, s. II-2489), i vilket det förs talan om upphävande av denna dom,

i vilket de andra parterna är:

Heidi Hautala, ledamot av Europaparlamentet, företrädd av O. W. Brouwer och T. Janssens, avocats, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande i första instans,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrädd av J. Molde, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrädd av J. E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av H. Davies, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter i överklagandet,

Republiken Finland, inledningsvis företrädd av H. Rotkirch, därefter av T. Pynnä, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Kruse, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och

Republiken Frankrike,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P. Jann, F. Macken, N. Colneric och S. von Bahr samt domarna C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues (referent) och C. W. A. Timmermans,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningschefen D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

I - 9596

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 13 mars 2001,

och efter att den 10 juli 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska unionens råd har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 22 september 1999, med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet (REG 1999, s. II-2489, nedan kallad den överklagade domen), genom vilken förstainstansrätten ogiltigförklarade rådets beslut av den 4 november 1997 att vägra Heidi Hautala tillgång till rapporten från arbetsgruppen ”Export av konventionella vapen” (nedan kallat det omtvistade beslutet).
- 2 Genom beslut av domstolens ordförande den 10 februari 2000 tilläts Konungariket Spanien att intervensera till stöd för rådets yrkande, medan Konungariket Danmark och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland tilläts att intervensera till stöd för Heidi Hautalas yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I fråga om de tillämpliga bestämmelserna, konstaterade förstainstansrätten följande:

- ”1 Slutakten till Fördraget om Europeiska unionen, som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, innehåller en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information (nedan kallad förklaring nr 17), där följande anges:

’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.’

- 2 När Europeiska rådets möte i Birmingham avslutades den 16 oktober 1992 enades stats- och regeringscheferna om en slutsats med rubriken ’En gemenskap närmare medborgarna’ (Bull. CE 10-1992, s. 9), där de underströk nödvändigheten av att öka öppenheten inom gemenskapen. Detta åtagande bekräftades vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 12 december 1992 (Bull. CE 12-1992, s. 7).
- 3 Den 5 maj 1993 översände kommissionen meddelande 93/C 156/05 om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar (EGT C 156, s. 5) till rådet, parlamentet samt Ekonomiska och sociala kommittén. Detta innehöll resultaten av en komparativ undersökning om allmänhetens tillgång till handlingar i medlemsstaterna och i vissa tredje länder, och slutsatsen var att det fanns anledning att utveckla en mer omfattande tillgång till handlingar på gemenskapsnivå.

- 4 Den 2 juni 1993 utfärdade kommissionen meddelande 93/C 166/04 om insyn i gemenskapen (EGT C 166, s. 4). I meddelandet redogjorde kommissionen för de grundläggande principerna för tillgång till handlingar.

- 5 Vid 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' (Bull. CE 6-1993, s. 16, punkt I.22).

- 6 Inom ramen för dessa inledande etapper mot ett genomförande av principen om insyn antog rådet och kommissionen den 6 december 1993 en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodex), genom vilken man avsåg att fastställa de principer som skall gälla för tillgång till dessa institutioners handlingar.

- 7 Uppförandekodexen ger uttryck för följande allmänna princip:

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

- 8 Begreppet 'handling' definieras som 'all skriven text, oberoende av medium, som innehåller sådana upplysningar som innehas av rådet eller kommissionen'.

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

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

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

— ...

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

- 10 Därutöver föreskrivs i uppförandekodexen följande:

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

11 För att uppfylla detta åtagande antog rådet den 20 december 1993 beslut 93/731/EG om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43, svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64, nedan kallat beslut 93/731).

12 Artikel 4.1 i beslut 93/731 lyder enligt följande:

”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),

...”

Bakgrund till tvisten

4 När det gäller bakgrunden till tvisten påpekade förstainstansrätten följande:

”13 [Heidi Hautala] är ledamot av Europaparlamentet.

- 14 Den 14 november 1996 ställde hon en skriftlig fråga till rådet (skriftlig fråga P-3219/96, EGT C 186, 1997, s. 48) för att få förtydliganden avseende de åtta kriterier för vapenexport som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Luxemburg i juni 1991 och vid Europeiska rådets möte i Lissabon i juni 1992. Hon ställde särskilt följande frågor:

'Har rådet för avsikt att vidta nödvändiga åtgärder för att sätta stopp för de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som sker genom vapenexport från unionens medlemsstater? Av vilka skäl är de instruktioner, som rådets arbetsgrupp BExport av konventionella vapenB gav den politiska kommittén för fastställandet av kriterierna, hemliga?'

- 15 Rådet besvarade frågan den 10 mars 1997 och angav bland annat följande:

'Ett av de åtta kriterierna avser iakttagandet av de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelselandet, vilket är en fråga som bekymrar samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna utbyter åsikter i denna fråga samt avseende andra aspekter av vapenexportspolitiken inom gruppen BExport av konventionella vapenB för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), vilken har haft ansvar för att fästa särskild uppmärksamhet på genomförandet av de åtta kriterierna för att nå fram till en gemensam tolkning.

Vid mötet den 14 och den 15 november 1996 godkände [rådets] politiska kommitté en rapport från gruppen BExport av konventionella vapenB i syfte att ytterligare förbättra det enhetliga genomförandet av de gemensamma kriterierna. Den politiska kommittén beslöt även att gruppen skulle fortsätta att bevaka denna fråga på nära håll.

De egentliga besluten att bevilja exportlicenser ankommer emellertid fortfarande på de nationella myndigheterna. Rådet kan följaktligen inte kommentera de olika exporttillstånden eller nationell politik avseende information till allmänheten på detta område.'

- 16 I skrivelse av den 17 juni 1997, riktad till rådets generalsekreterare, ansökte [Heidi Hautala] om att den rapport som nämndes i rådets svar skulle lämnas ut till henne (nedan kallad den omtvistade rapporten).

- 17 Den omtvistade rapporten hade godkänts av den politiska kommittén, men inte av rådet. Rapporten upprättades inom ramen för det särskilda europeiska kommunikationssystemet COREU — ett system som år 1995 infördes av medlemsstaterna och kommissionen inom ramen för GUSP genom tillämpning av bestämmelserna i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen — som inte sprids via de vanliga distributionskanalerna för rådets handlingar. Enligt rådets praxis är COREU-nätet endast avsett för frågor som omfattas av ovannämnda avdelning V. Handlingar som översänds via COREU-nätet sprids endast till ett begränsat antal godkända mottagare i medlemsstaterna, inom kommissionen och rådets generalsekretariat.

- 18 Rådets generalsekretariat vägrade genom skrivelse av den 25 juli 1997 att ge tillgång till den omtvistade rapporten med stöd av artikel 4.1 i beslut 93/731, och angav att den innehöll 'ytterst känsliga uppgifter vars offentliggörande skulle undergräva det allmänna samhällsintresset på området för allmän säkerhet'.

- 19 [Heidi Hautala] ingav genom skrivelse av den 1 september 1997 en begäran om omprövning i enlighet med artikel 7.1 i beslut 93/731.

- 20 Begäran om omprövning handlades av 'informationsgruppen' inom Ständiga representanternas kommitté vid mötet den 24 oktober 1997 och av rådets ledamöter vid sessionen den 3 november 1997. Efter denna session beslutade rådet med nödvändig enkel majoritet att ansökan skulle avslås. Fyra delegationer ansåg att rapporten skulle lämnas ut.
- 21 Rådet avslag genom skrivelse av den 4 november 1997 (nedan kallat det [omtvistade] beslutet) begäran om omprövning i följande ordalag:

'Jag hänvisar till er skrivelse av den 1 september 1997, genom vilken ni med stöd av artikel 7.1 i beslut 93/731/EG ingav en begäran om omprövning för att få tillgång till den [omtvistade...] rapporten.

Er ansökan har omprövats av rådet på grundval av en bedömning av denna handling.

Rådet har av denna bedömning kommit fram till att ett utlämnande av den [omtvistade...] rapporten kan skada Europeiska unionens förbindelser med utomstående länder.

Tillgång till denna handling vägras således med stöd av artikel 4.1 i beslut 93/731/EG för att skydda det allmänna samhällsintresset på området för internationella förbindelser.'

- 22 Till följd av den omtvistade rapporten antog rådet den 8 juni 1998 en uppförandekodex för vapenexport. Denna uppförandekodex har offentliggjorts."

Den överklagade domen

- 5 Heidi Hautala väckte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 13 januari 1998, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

- 6 Heidi Hautala åberopade tre grunder till stöd för sin talan, nämligen åsidosättande av artikel 4.1 i beslut 93/731 (den första grunden), åsidosättande av artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) (den andra grunden) och 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 (den tredje grunden).

- 7 Förstainstansrätten konstaterade först att den var behörig att pröva talan, genom följande uttalande:

”40 Inledningsvis erinrar förstainstansrätten om att enligt artikel 113 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten när som helst på eget initiativ pröva om talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas.

41 Den omständigheten att den omtvistade rapporten omfattas av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen saknar betydelse för förstainstansrättens behörighet. Förstainstansrätten har redan i domen [av den 17 juni 1998] i [mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289] (punkterna 81 och 82) fastslagit att beslut 93/731 är tillämpligt på alla rådets handlingar, oberoende av innehållet. Förstainstansrätten har även angett att enligt artikel J 11.1 i Fördraget om Europeiska unionen (artiklarna J—J 11 i Fördraget om Europeiska

unionen har ersatts av artiklarna 11—28 EU) är rättsakter som antagits med tillämpning av artikel 151.3 i EG-fördraget (nu artikel 207.3 EG i ändrad lydelse), vilken utgör rättslig grund för beslut 93/731, tillämpliga på bestämmelserna i avdelning V i EU-fördraget.

- 42 I enlighet med avgörandet i domen i [det ovannämnda] målet [Svenska Journalistförbundet mot rådet] (punkt 85) omfattas således de handlingar som avses i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen av beslut 93/731, om inte annat stadgas. Den omständigheten att förstainstansrätten enligt artikel L i Fördraget om Europeiska unionen [nu artikel 46 EU i ändrad lydelse] inte är behörig att pröva lagenligheten av rättsakter som omfattas av avdelning V i nämnda fördrag utgör således inte [något] hinder för dess behörighet att pröva frågor om allmänhetens tillgång till nämnda rättsakter.”
- 8 Förstainstansrätten ogiltigförklarade därefter det omtvistade beslutet efter att ha godtagit Heidi Hautalas första grund, till den del rådet kritiserades för att ha ansett att det inte var skyldigt att pröva huruvida det kunde ge tillgång till vissa delar av den omtvistade rapporten genom att tillåta att sådana avsnitt i handlingen, som inte omfattades av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset, lämnades ut. Förstainstansrätten påpekade följande:
- ”75 Vad beträffar det tredje argumentet [som hör till den första grunden], 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 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 [dess] 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 [förklaring] nr 17 förknippas denna rätt med 'institutionernas demokratiska karaktär'. I förslaget till avgörande inför denna dom (REG 1996, s. 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 Maastrichtfördraget 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 ovannämnda målet Nederländerna mot rådet har förstainstansrätten nyligen fastslagit följande i domen i [det ovannämnda] målet [Svenska Journalistförbundet mot rådet] (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 [förstainstansrätterns dom av den 5 mars 1997] i [mål T-105/95,] WWF UK mot kommissionen, [REG 1997, s. II-313,] punkt 56, och [av den 6 februari 1998 i mål T-124/96,] Interporc mot kommissionen, [REG 1998, s. II-231,] 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 eftersträlvade målet' (domstolens dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 38; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597). Enligt motiveringen till det [omtvistade] 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.
- 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.

- 88 Sålom 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 [omtvistade] beslutet baserat på en felaktig rättstillämpning och skall således ogiltigförklaras.
89. Därmed saknas skäl att pröva de två andra grunder som [Heidi Hautala] har åberopat till stöd för sin talan.”

Överklagandet

Parternas grunder och argument

- 9 Rådet har, med stöd av Konungariket Spanien, yrkat att domstolen skall upphäva den överklagade domen, ogilla talan som väcktes i första instans, förplikta Heidi Hautala att ersätta rättegångskostnaderna i första instans och besluta om rättegångskostnaderna till följd av överklagandet på det sätt som domstolen anser lämpligt.
- 10 Enligt rådet och den spanska regeringen gjorde sig förstainstansrätten skyldig till felaktig rättstillämpning när den tolkade beslut 93/731 så, att rådet är skyldigt att pröva huruvida tillgång kan beviljas till sådan information i en handling som inte omfattas av de undantag som anges i artikel 4 i beslutet.

- 11 Rådet har gjort gällande att det av själva lydelsen i beslut 93/731, i vilket det föreskrivs att tillgång skall ges till "handlingar" och inte till "information", framgår att beslutet enbart avser rådets handlingar som sådana, och inte uppgifterna som dessa innehåller. Rådet skall enbart undersöka huruvida den begärda handlingen kan lämnas ut i sin befintliga form och utan minsta ändring. Under dessa förhållanden gjorde förstainstansrätten sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att det följer av beslut 93/731 att rådet inte är skyldigt att bevilja tillgång till en handling, utan att det är skyldigt att ändra handlingen och följaktligen upprätta en ny handling bestående av endast de uppgifter som kan lämnas ut, enbart i syfte att ge allmänheten tillgång till "information". En sådan skyldighet skulle dessutom vara svår att genomföra och skulle medföra omfattande administrativt arbete för rådet.
- 12 Rådet har vidare hävdad att syftet med beslut 93/731 — i motsats till vad förstainstansrätten angav — inte är att fastslå en rätt till "information", utan en särskild rätt att få tillgång till enbart rådets befintliga "handlingar", vilka är identiska med de handlingar som institutionens ledamöter hade tillgång till och på grundval av vilka institutionen har fattat sitt beslut. Det var följaktligen felaktigt av förstainstansrätten att tolka beslut 93/731 "mot bakgrund av principen om rätt till information".
- 13 Rådet anser slutligen att förstainstansrätten tillämpade proportionalitetsprincipen på ett felaktigt sätt, i avsaknad av en allmän gemenskapsrättslig princip som ger medborgarna en absolut rätt att få tillgång till rådets handlingar. Proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i artikel 4 i beslut 93/731 genom uppräkningsen av de omständigheter som motiverar undantag från rätten att få tillgång till handlingar. Om denna uppräkningsen tolkas restriktivt och mot bakgrund av syftet med beslutet, nämligen att föreskriva en rätt att få tillgång till rådets "handlingar", är det möjligt att säkerställa att proportionalitetsprincipen iakttagits fullt ut. Ur denna princip kan man däremot inte härleda att det finns någon rätt att få tillgång till delar av rådets handlingar.
- 14 Den spanska regeringen anser likaså att det, på gemenskapsrättens nuvarande stadium, inte finns någon "princip om rätt till information", såsom angavs i den

överklagade domen. Proportionalitetsprincipen kan inte heller medföra att rådet är skyldigt att pröva huruvida det kan ge tillgång till delar av en handling, vars offentliggörande skulle äventyra ett av de intressen som skyddas genom artikel 4.1 i beslut 93/731. I ett sådant fall medför denna bestämmelse en klar skyldighet för rådet att vägra tillgång till handlingen i fråga.

- 15 Heidi Hautala har däremot yrkat att domstolen skall ogilla överklagandet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna. Konungariket Danmark, Förenade kungariket, Republiken Finland och Konungariket Sverige stöder Heidi Hautalas yrkanden.
- 16 Heidi Hautala och ovannämnda regeringar anser att beslut 93/731 tolkades på ett korrekt sätt i den överklagade domen, genom att rådet ansågs skyldigt att pröva huruvida det kunde ge tillgång till delar av de handlingar som innehåller information som omfattas av undantagen i artikel 4.1 i beslut 93/731.
- 17 De anser att det framgår såväl av själva lydelsen i beslut 93/731 som av beslutets syfte, nämligen att tillförsäkra medborgarna största möjliga tillgång till information för att stärka gemenskapsinstitutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen, att rådet har en sådan skyldighet.
- 18 Skyldigheten att tolka gemenskapsrätten mot bakgrund av gemenskapsrättens allmänna principer, bland vilka principen om rätt till information ingår, leder enligt Heidi Hautala till samma slutsats. För att tillförsäkra medborgarna största möjliga tillgång till information skall rådet således bevilja tillgång till delar av handlingarna, när dessa inte kan lämnas ut i sin helhet.

- 19 Heidi Hautala, den danska regeringen, Förenade kungarikets regering, den finska regeringen och den svenska regeringen anser att skyldigheten att bevilja tillgång till delar av rådets handlingar även följer av principen att undantag från en allmän regel skall tolkas restriktivt samt av proportionalitetsprincipen.
- 20 Slutligen anser Heidi Hautala att även om beslut 93/731 inte ålägger rådet att pröva huruvida det kan ge tillgång till vissa delar av en handling, följer detta direkt av den grundläggande principen i gemenskapsrätten, enligt vilken Europeiska unionens medborgare skall få så stor och fullständig tillgång som möjligt till unionens institutioners handlingar. Genom Amsterdamfördraget infördes artikel 255.1 EG, i vilken det bekräftas att medborgarna har en grundläggande rätt att få tillgång till institutionernas handlingar.

Domstolens bedömning

- 21 Som förstainstansrätten påpekade i punkt 78 i den överklagade domen föreskrivs det visserligen inte uttryckligen i beslut 93/731 att rådet skall pröva huruvida tillgång till delar av handlingar kan beviljas, men beslutet innehåller inte heller något uttryckligt förbud mot en sådan möjlighet.
- 22 Vid tolkningen av beslut 93/731 var det korrekt av förstainstansrätten att, i punkterna 80 och 81 i den överklagade domen, erinra om bakgrunden till beslutet. I förklaring nr 17, med titeln "förklaring om rätten till tillgång till information", fann konferensen med företrädare för medlemsstaternas regeringar att "insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen" och den rekommenderade 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". I ingressen till uppförandekodexen hänvisade dessutom rådet och kommissionen uttryckligen till förklaring nr 17 och slutsatserna från Europeiska rådets möte i Köpenhamn som utgångspunkt för initiativet. I uppförandekodexen anges slutligen den allmänna principen att allmänheten skall ha "största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen och rådet".

- 23 Det framgår följaktligen av själva det sammanhang i vilket beslut 93/731 antogs att det är felaktigt av rådet och den spanska regeringen att göra gällande att beslutet endast avser tillgång till "handlingarna" som sådana och inte tillgång till de uppgifter som dessa innehåller.
- 24 Som förstainstansrätten helt korrekt erinrade om i punkt 82 i den överklagade domen har domstolen i punkt 35 i domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet understrukt betydelsen av allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter och erinrat om att i förklaring nr 17 förknippas denna rätt med "institutionernas demokratiska karaktär".
- 25 Syftet med beslut 93/731 är, förutom att säkerställa rådets interna verksamhet med hänsyn till intresset av en väl fungerande förvaltning (domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet, punkt 37), att ge allmänheten största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av rådet, och varje undantag från denna rätt skall tolkas och tillämpas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, vad gäller kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66) 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).

- 26 Den tolkning som rådet och den spanska regeringen har förespråkat skulle emellertid medföra att allmänhetens tillgång till de uppgifter i en handling som inte omfattas av något av de undantag som anges i artikel 4.1 i beslut 93/731 undergrävdes utan någon motivering därför. Den ändamålsenliga verkan av denna rätt skulle därigenom minska väsentligt.
- 27 I motsats till vad rådet och den spanska regeringen har gjort gällande gjorde slutligen inte förstainstansrätten sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fastslog att proportionalitetsprincipen även medför att rådet är skyldigt att pröva huruvida tillgång kan beviljas till delar av en handling som innehåller uppgifter, vars offentliggörande skulle äventyra ett av de intressen som skyddas genom artikel 4.1 i beslut 93/731.
- 28 Det var korrekt av förstainstansrätten att i punkt 85 i den överklagade domen erinra om domstolens rättspraxis, enligt vilken det enligt proportionalitetsprincipen krävs att undantagen inte överskrider gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.
- 29 Förutom att det inte har framförts något skäl som motiverar att sådana uppgifter i en handling som inte omfattas av undantagen i artikel 4.1 i beslut 93/731 skall kunna hemlighållas av en institution, utgör vägran att ge tillgång till delar av handlingen en uppenbart oproportionerlig åtgärd när det gäller att säkerställa att uppgifter som omfattas av ett av undantagen hålls konfidentiella. Som förstainstansrätten påpekade i punkt 85 i den överklagade domen skulle rådets syfte med att vägra tillgång till den omtvistade rapporten kunna uppnås även om rådet begränsade sig till att efter en prövning ta bort de avsnitt i rapporten som kan skada de internationella förbindelserna.
- 30 Förstainstansrätten tillämpade även proportionalitetsprincipen korrekt när den, vid bedömningen av rådets argument att skyldigheten att säkerställa tillgång till

delar av dess handlingar skulle medföra oskäligt administrativt arbete, i punkt 86 i den överklagade domen förbehöll rådet möjligheten att i särskilda fall ge företräde för intresset av att upprätthålla en god förvaltning.

- 31 Följaktligen, och utan att det — som rådet och den spanska regeringen har gjort gällande — är nödvändigt att undersöka huruvida det var felaktigt av förstainstansrätten att stödja sig på förekomsten av en ”princip om rätt till information”, var det korrekt av förstainstansrätten att i punkt 87 i den överklagade domen fastslå att artikel 4.1 i beslut 93/731 skall tolkas så att rådet är skyldigt att pröva huruvida det går att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som innehåller uppgifter som inte omfattas av undantagen. Vidare var det korrekt att ogiltigförklara det omtvistade beslutet efter att ha konstaterat att rådet inte hade gjort en sådan prövning, eftersom denna institution ansåg att principen om tillgång till handlingar endast är tillämplig på handlingarna som sådana och inte på uppgifterna som dessa innehåller.
- 32 Överklagandet skall följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

- 33 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som är tillämplig i mål om överklagande enligt artikel 118, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Heidi Hautala har yrkat att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, skall Heidi Hautalas yrkande bifallas. Konungariket Spanien, Konungariket Danmark, Förenade kungariket, Republiken Finland och Konungariket Sverige skall bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 69.4 första stycket i samma rättegångsregler.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) **Överklagandet ogillas.**
- 2) **Europeiska unionens råd skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Konungariket Spanien, Konungariket Danmark, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Finland och Konungariket Sverige skall bära sina rättegångskostnader.**

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Wathelet	
Skouris	Cunha Rodrigues	Timmermans	

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 december 2001.

R. Grass

Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias

Ordförande

I - 9617