

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER
föredraget den 10 juli 2003¹

1. Olli Mattila har överklagat Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts (femte avdelningen) dom av den 12 juli 2001², genom vilken förstainstansrätten ogillade Olli Mattilas talan mot kommissionens och rådets beslut av den 5 respektive den 12 juli 1999 att vägra Olli Mattila tillgång till vissa handlingar.³

2. I förevarande mål har Olli Mattila huvudsakligen kritiserat förstainstansrätten för att ha åsidosatt hans rätt att ta del av de ifrågavarande handlingarna, såsom denna rätt stadfäst i rättspraxis.

4. Förekomsten av en sådan rätt bekräftades inledningsvis i förklaringar av politisk karaktär. Den första av dessa var förklaring nr 17 — vilken bifogades till slutakten till Fördraget om Europeiska unionen, som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992 — om rätten till tillgång till information⁴. Enligt denna [stärker]”insyn i beslutsprocessen institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen”. Denna förklaring har följts av flera andra förklaringar från statschefer eller medlemsstaternas regeringar vid Europeiska rådets möten under åren 1992 och 1993, vid vilka slagits fast att öppenheten inom gemenskapen⁵ bör öka och att medborgarna skall ”ha största möjliga tillgång till information”⁶.

I — Tillämpliga bestämmelser

3. Allmänhetens rätt att ta del av gemenskapsinstitutionernas handlingar har varit föremål för ett gradvist erkännande.

5. Den 6 december 1993 antog rådet och kommissionen en uppförandekodex⁷ för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar. I denna uppförandekodex fastställs de principer som skall gälla för tillgång till de handlingar som

1 — Originalspråk: franska.

2 — Förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i mål T-204/99, Olli Mattila mot rådet och kommissionen (REG 2001, s. II-2265). Nedan kallad den överklagade domen.

3 — Nedan kallade de omtvistade besluten.

4 — EGT C 191, 1992 s. 95, 101.

5 — Europeiska rådets möte i Birmingham (Europeiska unionens bulletin 10-1992, s. 9) och i Edinburgh (Europeiska unionens bulletin 12-1992, s. 7).

6 — Europeiska rådets möte i Köpenhamn (Europeiska unionens bulletin 6-1993, s. 16, punkt I.22).

7 — EGT L 340, 1993, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen.

institutionerna förvarar. Uppförandekodexen ger uttryck för den allmänna principen enligt vilken allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av dessa institutioner.

6. Uppförandekodexen innehåller dessutom bestämmelser om undantag från rätten att ta del av handlingar. Enligt uppförandekodexen kan institutionerna sålunda "... 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) ..."

7. För att säkerställa tillämpningen av uppförandekodexen antog rådet och kommissionen besluten 93/731/EG⁸ respektive 94/90/EKSG, EG, Euratom⁹.

8. Innehållet i bestämmelserna i besluten 93/731 och 94/90 är i huvudsak detsamma. Vad gäller handläggningen av ansökningar om tillgång till handlingar föreskrivs att sökanden inom en månad skall underrättas om att hans ansökan har bifallits eller om

institutionens avsikt att avslå ansökan. I det senare fallet kan sökanden inom en månad ansöka om omprövning. Institutionen har i detta fall ytterligare en månad att besvara ansökan om omprövning. Om institutionen vägrar sökanden tillgång till handlingar, skall den så snart som möjligt skriftligen meddela sökanden sitt beslut. Beslutet skall vara vederbörligen motiverat och ange tillgängliga rättsmedel.

9. Vad gäller undantagen från rätten att ta del av handlingar, anges i artikel 4.1 i beslut 93/731 de undantag som föreskrivs i uppförandekodexen avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset. Vad gäller beslut 94/90, föreskrivs i dess artikel 1 att uppförandekodexen antas och biläggs beslutet.

10. Förstainstansrätten fastställde i dom av den 19 juli 1999 i målet Hautala mot rådet¹⁰, att artikel 4.1 i beslut 93/731 skall tolkas på så sätt att rådet är skyldigt att pröva om det går att bevilja tillgång till delar av de handlingar som omfattas av ett av de undantag som anges i denna bestämmelse, det vill säga en begränsad tillgång till uppgifter i dessa handlingar vilka inte omfattas av undantaget.¹¹ Eftersom den berörda institutionen, med hänsyn till att den ansåg att rätten att ta del av handlingar endast gällde handlingarna som sådana,

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

9 — Kommissionens beslut av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, 1994, s. 38; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66).

10 — T-14/98 (REG 1999, s. II-2489).

11 — Punkt 87.

och inte uppgifter som fanns i de ifrågavarande handlingarna inte hade vidtagit sådan prövning, fann förstainstansrätten att beslutet att neka tillgång till handlingarna i fråga var behäftat med ett rättsligt fel och skulle ogiltigförklaras. Domstolen har uttryckligen bekräftat denna tolkning i sin dom av den 6 december 2001 i målet rådet mot Hautala¹².

II — Bakgrund

11. I mars år 1999 ansökte Olli Mattila om att få tillgång till fem av kommissionens handlingar och sex av rådets handlingar. Dessa handlingar rörde Europeiska unionens förbindelser med Ryska federationen och Ukraina samt de förhandlingar som skulle föras tillsammans med Amerikas förenta stater angående Ukraina. Eftersom dessa handlingar delvis hade utarbetats gemensamt av rådet och kommissionen, samordnade institutionerna sina svar på ansökningarna.

12. I en skrivelse av den 19 april 1999 beviljade rådet sökandens ansökan beträffande en av de efterfrågade handlingarna och avslög ansökan vad gällde de övriga fem. I en skrivelse av samma datum, nekade kommissionen sökanden tillgång till de fem handlingar som fanns i kommissionens ägo. De två institutionerna åberopade skyddet för det allmänna samhällsintresset avseende internationella förbindelser till stöd för avslagen.

13. I skrivelser av den 30 april 1999 ansökte sökanden om omprövning av besluten hos var och en av institutionerna. Kommissionen och rådet bekräftade sina beslut att neka tillgång till handlingarna genom de omtvistade besluten med hänvisning till att de ifrågavarande handlingarna (med undantag för en av kommissionens handlingar som inte kunde identifieras) omfattades av det tvingande undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset avseende internationella förbindelser.

14. Den 23 september 1999 väckte Olli Mattila talan mot de omtvistade besluten vid förstainstansrätten.

III — Den överklagade domen

15. Förstainstansrätten beskrev de grunder som sökanden hade åberopat på följande sätt:

”28 I ansökan har sökanden i huvudsak åberopat fem grunder till stöd för talan. Den första grunden avser att det gjordes en uppenbart oriktig bedömning vid tolkningen av undantaget för skyddet för internationella förbindelser. Den andra grunden avser att proportionalitetsprincipen åsidosattes genom att möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna inte

12 — Mål C-353/99 P (REG 2001, s. I-9565), punkterna 27 och 31.

beaktades och sådan tillgång inte heller beviljades. Den tredje grunden avser åsidosättande av principen om att en ansökan om tillgång till handlingar skall bedömas med hänsyn till varje enskild handling.

Den fjärde grunden avser att motiveringsskyldigheten åsidosattes och den femte grunden avser att sökandens särskilda intresse av att få tillgång till handlingarna i fråga inte beaktades.

29 I repliken anförde sökanden även följande två grunder:

- De omtvistade besluten strider mot principen om en självständig bedömning av rådet och kommissionen ...
- De omtvistade besluten utgör maktmissbruk ...

30 Under förhandlingen åberopade sökanden som en ytterligare grund för ogiltigförklaring att svarandestitutionerna åsidosatte samarbetskyldigheten genom att de delvis avslog sökandens ansökningar på grund av att de inte var tillräckligt preciserade, utan att de försökte identifiera och hitta handlingarna i fråga.”

16. Förstainstansrätten fann att det var uppenbart att grunderna som avsåg åsidosättande av ”principen om en självständig bedömning”, maktmissbruk och underlåtenhet att iakttä den samarbetskyldighet som åligger institutionerna skulle avvisas. Förstainstansrätten fastslog att dessa grunder varken hade åberopats direkt eller underförstått i ansökan och att de saknade ett nära samband med de övriga grunderna i ansökan. Förstainstansrätten drog därav slutsatsen att dessa grunder utgjorde nya grunder. Förstainstansrätten påpekade vidare att det inte hade visats eller ens gjorts gällande att dessa grunder avsåg rättsliga eller faktiska omständigheter som hade framkommit under förfarandet.

17. Vid prövningen i sak utredde förstainstansrätten den första och den andra grunden tillsammans. Dessa grunder avsåg en uppenbart oriktig bedömning vid tolkningen av undantaget för skyddet för internationella förbindelser respektive ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen genom att tillgång till delar av handlingarna inte hade beviljats eller ens beaktats.

18. Beträffande den första grunden påpekade förstainstansrätten att det inte hade bestridits att de omtvistade handlingarna innehöll upplysningar om Europeiska unionens position i förbindelserna med Ryska federationen och Ukraina och om förhandlingarna som skulle föras tillsammans med Amerikas förenta stater angående Ukraina. Förstainstansrätten betonade att handlingarna som ansökan om tillgång till hand-

lingarna avsåg hade upprättats i samband med internationella förhandlingar, där Europeiska unionens intressen vid förbindelser med tredje land, och särskilt Ryska federationen, Ukraina och Amerikas förenta stater, hade stått på spel.

ansåg att rådet därför är skyldigt att pröva om det går att bevilja tillgång till delar av de begärda handlingarna, det vill säga tillgång till uppgifter som inte omfattas av undantagen (se domen i det ovan nämnda målet Hautala mot rådet, punkt 87). ...

19. Härav drog förstainstansrätten slutsatsen att svarandeinstitutionerna inte hade gjort sig skyldiga till en uppenbart oriktig bedömning när de konstaterade att det allmänna samhällsintresset vad gäller internationella förbindelser kunde skadas om de omtvistade handlingarna lämnades ut.

20. Vad gäller den andra grunden fastslog förstainstansrätten i punkt 74 i den överklagade domen att svarandeinstitutionerna inte kunde anses ha åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att inte bevilja tillgång till delar av de omtvistade handlingarna. Förstainstansrätten grundade sin bedömning på följande skäl:

”66 Sökanden har även gjort gällande att institutionerna borde ha undersökt möjligheten att ge honom tillgång till åtminstone delar av handlingarna, i enlighet med vad som fastslogs i domen i det ovan nämnda målet Hautala mot rådet. I denna dom fann förstainstansrätten att undantaget för det allmänna samhällsintresset skall tolkas mot bakgrund av principen om rätt till information och proportionalitetsprincipen. Förstainstansrätten

68 Det framgår av domen i det ovan nämnda målet Hautala mot rådet att rådet och kommissionen i särskilda fall, där omfattningen av handlingen eller av de avsnitt som skall tas bort skulle kunna medföra ett oskäligt administrativt arbete för dem, enligt proportionalitetsprincipen kan göra en avvägning mellan, å ena sidan, allmänhetens intresse av att få tillgång till ofullständiga delar och, å andra sidan, den arbetsbörda som detta skulle medföra (punkt 86). Rådet och kommissionen kan således i särskilda fall ge intresset av att upprätthålla en god förvaltning företräde.

69 I enlighet med domen i det ovan nämnda målet Hautala mot rådet är rådet och kommissionen visserligen skyldiga att undersöka om tillgång kan ges till uppgifter som inte omfattas av undantagen. Enligt principen om god förvaltningssed får dock kravet på att ge tillgång till delar av handlingar inte medföra ett oskäligt administrativt arbete med hänsyn till sökandens intresse av att få tillgång till uppgifterna. I det avseendet måste rådet

och kommissionen under alla förhållanden anses ha rätt att vägra att ge tillgång till delar av handlingar om det vid en bedömning av handlingarna i fråga framkommer att det inte skulle vara meningsfullt att ge tillgång till delar av dessa handlingar på grund av att avsnitten i dem skulle vara oanvändbara för den som begärt att få tillgång till handlingarna, om de lämnades ut.

målet, således inte haft något inflytande vad avser utfallet av de båda institutionernas bedömning (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 5 juni 1996 i mål T-75/95, Günzler Aluminium mot kommissionen, REG 1996, s. II-497, punkt 55, och av den 27 februari 1997 i mål T-106/95, FFSA m.fl. mot kommissionen, REG 1997, s. II-229, punkt 199).

70 Rådet och kommissionen har i detta förfarande gjort gällande att det inte var möjligt att ge tillgång till delar av handlingarna, eftersom de avsnitt av handlingarna som man skulle kunna ge sökanden tillgång till innehöll så lite upplysningar att de skulle vara oanvändbara för sökanden. Under förhandlingen uppgav rådet att det i allmänhet är svårt att skilja handlingarna i fråga från varandra och att de inte innehåller avsnitt som är lätta att avskilja.

72 Förstainstansrätten påpekar i det avseendet att de omtvistade handlingarna, såsom tidigare har konstaterats, upprättades i samband med förhandlingar och de innehåller upplysningar om Europeiska unionens position i förbindelserna med Ryssland och Ukraina samt i de förhandlingar som man skall föra tillsammans med Förenta staterna angående Ukraina. ...

71 Svarandeinstitutionerna har således inte bestritt att de inte har övervägt möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna i fråga. Med hänsyn till de förklaringar som svarandeinstitutionen har gett och med hänsyn till de omtvistade handlingarnas art skall det dock anses att en sådan bedömning hur som helst inte skulle ha kunnat leda till att tillgång gavs till delar av handlingarna. Den omständigheten att svarandeinstitutionerna inte undersökte möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna har, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i

73 Vidare finns det inget som motsäger rådets påstående att det är svårt att skilja handlingarna i fråga från varandra och att de inte innehåller avsnitt som är lätta att avskilja ...”

21. Förstainstansrätten fann vidare att talan inte kunde vinna bifall på den tredje och den fjärde grunden som avsåg åsidosättande av principen om att en ansökan om tillgång till handlingar skall bedömas med hänsyn till varje enskild handling respektive åsidosättande av motiveringskyldigheten.

22. Förstainstansrätten fastställde slutligen att den femte grunden, som avsåg den omständigheten att sökandens särskilda intresse av att få tillgång till handlingarna inte hade beaktats, saknade relevans. Förstainstansrätten erinrade om att vem som helst kan begära att få tillgång till vilken som helst av rådets eller kommissionens handlingar, utan att det fordras att begäran motiveras samt att en intresseavvägning endast görs när dessa institutioner bedömer ansökningar om tillgång till handlingar som rör deras överläggningar, vilket inte var fallet i förevarande mål.

beakta omständigheter som har åberopats. Domstolen har sålunda ansett att underförstådda yrkanden kan tas upp till sakprövning i den mån dessa lätt kan fastställas.¹³

24. I förevarande fall framgår det uttryckligen av överklagandet att det avser ett upphävande av förstainstansrättens dom. Det framgår dessutom klart och tydligt av uppgifterna på sidan 2 i nämnda överklagande att Olli Mattila yrkar att domstolen skall

IV — Överklagandet

A — Inledande synpunkter

23. Olli Mattilas överklagande innehåller inte några formella yrkanden trots att det enligt artikel 112 d i domstolens rättegångsregler krävs att den handling som det är fråga om innehåller klagandens yrkanden. I domstolens rättspraxis har likväl fästs mindre vikt vid den formella delen av detta krav än vid dess ändamål, nämligen att förverkliga syftet med överklagandet för att undvika att domstolen beaktar omständigheter som inte åberopats eller underlåter att

”1) ogiltigförklara de aktuella besluten av rådet och kommissionen,

2) anmoda rådet och kommissionen att ompröva sin ståndpunkt och bevilja tillgång till de begärda handlingar som räknats upp i Olli Mattilas ansökningar,

3) ge Olli Mattila tillgång till åtminstone delar av dessa handlingar, efter att ha tagit bort de avsnitt som kan anses medföra skada för Europeiska gemenskapens internationella förbindelser,

13 — Se dom av den 10 december 1957 i mål 8/56, ALMA mot EKSG:s höga myndighet (REG 1957, s. 179 och s. 191), och av den 1 juli 1964 i mål 80/63, Degreef mot kommissionen (REG 1964, s. 767 och s. 798). Se även beslut av den 7 februari 1994 i mål C-388/93, PIA HiFi mot kommissionen (REG 1994, s. I-387), punkt 10.

4) förplikta rådet och kommissionen att gemensamt ersätta rättegångskostnaderna.'

4) Åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

25. Av dessa uppgifter drar jag slutsatsen att överklagandet kan anses uppfylla de formella kraven enligt artikel 112 d i rättegångsreglerna.

5) Åsidosättande av objektivitets- och jämlikhetsprinciperna vid bedömningen av sökandens intresse av att få tillgång till handlingarna.

26. Olli Mattila har till stöd för sitt överklagande gjort gällande att förstainstansrätten tillämpade gemenskapsrätten felaktigt. Detta gäller särskilt för besluten 93/731 och 94/90. Olli Mattila har åberopat följande åtta grunder:

6) Åsidosättande av skyldigheten att göra en opartisk omprövning.

7) Maktmissbruk.

1) Uppenbart oriktig bedömning av undantaget avseende skyddet för internationella förbindelser.

8) Underlåtenhet att iaktta samarbetskyldigheten.

2) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen genom att tillgång till delar av de aktuella handlingarna inte beviljades eller ens beaktades.

3) Åsidosättande av principen om att en ansökan om tillgång till handlingar skall bedömas med hänsyn till varje enskild handling.

27. Rådet har gjort gällande att det är uppenbart att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning, eftersom klaganden begär att domstolen skall rikta ett föreläggande till institutionerna eller sätta sig i deras ställe. Rådet har för övrigt tillagt att den överlåter på domstolen att ta ställning till huruvida överklagandet uppfyller kraven enligt rättspraxis. Enligt rättspraxis får överklagandet inte enbart bestå i en omprövning av den talan som väckts vid förstainstansrätten. I förevarande överklagande har klaganden i huvudsak framställt samma yrkanden som framställdes vid förstainstansrätten.

28. Kommissionen anser att det är uppenbart att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning eftersom det syftar till att få till stånd en omprövning av den ursprungliga talan. Kommissionen har i andra hand gjort gällande att det är uppenbart att klagandens andra och tredje yrkanden inte kan tas upp till sakprövning.

B — Upptagande till sakprövning

1. Huruvida sökandens andra och tredje yrkanden kan tas upp till sakprövning¹⁴

29. Olli Mattila har genom sitt andra yrkande begärt att domstolen skall anmoda rådet och kommissionen att ompröva sin ståndpunkt och bevilja tillgång till de begärda handlingarna. Genom sitt tredje yrkande har Olli Mattila begärt att han åtminstone skall ges tillgång till delar av handlingarna, efter det att de avsnitt som anses kunna skada Europeiska gemenskapens internationella förbindelser har avlägsnats.

30. I likhet med institutionerna anser jag att dessa yrkanden inte kan tas upp till sakprövning. Det framgår nämligen av artikel 233 EG att det ankommer på den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig eller vars underlåtenhet att agera har förklarats strida mot detta fördrag att vidta

de åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom. Domstolen och förstainstansrätten har genomgående tolkat denna bestämmelse så att det, inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som väckts med stöd av artikel 230 EG, inte ankommer på gemenskapsdomstolen att sätta sig i gemenskapsinstitutionernas ställe genom att i domen ange de åtgärder som är nödvändiga för att följa denna eller att rikta förelägganden till dessa institutioner.¹⁵ Denna begränsning gäller under samma villkor även för domstolen inom ramen för ett överklagande.¹⁶ Den ifrågavarande begränsningen gäller även vid prövningen av lagenligheten av gemenskapsinstitutionernas beslut i fråga om tillgång till handlingar.¹⁷

31. Sökandens andra och tredje yrkanden kan således inte tas upp till sakprövning.

2. Huruvida grunderna för överklagandet kan tas upp till sakprövning

32. Till skillnad från kommissionen anser jag att förevarande överklagande delvis uppfyller de krav för upptagande till sak-

15 — Se dom av den 24 juni 1986 i mål 53/85, AKZO Chemie mot kommissionen (REG 1986, s. 1965), svensk specialutgåva, volym 8, s. 649, punkt 23, av den 25 maj 1993 i mål C-199/91, Foyer culturel du Sart-Tilman mot kommissionen (REG 1993, s. I-2667), punkt 17, av den 15 september 1998 i de förenade målen T-374/94, T-375/94, T-384/94 och T-388/94, European Night Services m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. II-3141), punkt 53, och av den 14 maj 2002 i mål T-126/99, Graphischer Maschinenbau mot kommissionen (REG 2002, s. II-2427), punkt 17.

16 — Se dom av den 8 juli 1999 i mål C-5/93 P, DSM mot kommissionen (REG 1999, s. I-4695), punkt 36.

17 — Se beslut av den 27 oktober 1999 i mål T-106/99, Meyer mot kommissionen (REG 1999, s. II-3273), punkt 21.

14 — Se ovan punkt 24.

prövning som följer av domstolens rättspraxis, varför det inte är uppenbart att överklagandet i sin helhet skall avvisas. Det skall erinras om de krav som ställs för att ett överklagande skall kunna tas upp till sakprövning.

33. Kraven följer av principen enligt vilken ett överklagande skall ifrågasätta förstainstansrättens bedömning av en talan som har väckts vid denna instans och inte enbart syfta till en omprövning av densamma, vilket domstolen enligt artikel 49 i EG-stadgan för domstolen saknar behörighet att göra. Enligt domstolens fasta rättspraxis följer det sålunda av artikel 225 EG, artikel 51 första stycket i stadgan för domstolen och artikel 112.1 c i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart skall anges på vilka punkter den dom som det yrkas skall upphävas ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande.¹⁸ Ett överklagande som är begränsat till att upprepa eller ordagrant återge de grunder och argument som har framförts inför förstainstansrätten, inbegripet dem som är baserade på omständigheter som förstainstansrätten uttryckligen har förkastat, uppfyller inte de krav på motivering som följer av de ovan nämnda bestämmelserna.¹⁹

34. När en klagande har ifrågasatt förstainstansrättens tolkning eller tillämpning av gemenskapsrätten kan emellertid de rättsfrågor som prövades av förstainstansrätten på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande.²⁰ Om klaganden inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan åberopats vid förstainstansrätten, skulle överklagandeinstitutet förlora en del av sin innebörd.²¹

35. Det är riktigt att överklagandet i förevarande mål är misslyckat i det avseendet att klaganden har uppgett att han ”upprepar samtliga grunder som åberopats vid förstainstansrätten” och att han ”inte utvecklar dessa grunder på nytt”.²² Vad gäller den sjätte, den sjunde och den åttonde grunden, vilka förstainstansrätten fastställde inte kunna tas upp till sakprövning, har det visat sig att klaganden nöjt sig med att hävda att dessa grunder utgör en utveckling och ett förtydligande av de grunder som utvecklades i den ursprungliga talan och att dessa har ett nära samband med de senare grunderna. Klaganden har dock inte gett någon som helst förklaring till stöd för dessa påståenden. Detsamma gäller den tredje och den fjärde grunden, beträffande vilka klaganden har motsatt sig förstainstansrättens bedömning utan att framföra någon omständighet till stöd för sin kritik.

18 — Se bland annat dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen (REG 2000, s. I-5291), punkt 34, och av den 8 januari 2002 i mål C-248/99 P, Frankrike mot Monsanto och kommissionen (REG 2002, s. I-1), punkt 68.

19 — Se bland annat beslut av den 25 mars 1998 i mål C-174/97 P, FFSA m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-1303), punkt 24.

20 — Se dom av den 13 juli 2000 i mål C-210/98 P, Salzgitter mot kommissionen (REG 2000, s. I-5843), punkt 43.

21 — Se domstolens dom av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc mot kommissionen (REG 2003, s. I-2125), punkt 17, och där citerad rättspraxis.

22 — Se sidan 2.

36. En ingående undersökning av överklagandet visar emellertid att klaganden genom den första, den andra och den femte grunden har ifrågasatt förstainstansrättens bedömning av rättsfrågor och att det i överklagandet anges exakt i vilka avseenden den överklagade domen kritiseras, liksom vilka argument som ligger till grund för ansökan om omprövning.

37. Klaganden har sålunda genom den första grunden ifrågasatt förstainstansrättens slutsatser i punkt 65 i den överklagade domen, enligt vilka svarandeinstitutionerna inte gjorde sig skyldiga till ett uppenbart fel när de ansåg att det allmänna samhällsintresset vad gäller internationella förbindelser kunde skadas om de omtvistade handlingarna lämnades ut. Klaganden har grundat sin bedömning på en jämförelse mellan de omtvistade handlingarna och de som var ifråga i domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala.

38. Genom den andra grunden har klaganden ifrågasatt förstainstansrättens slutsats i punkt 65 i den överklagade domen, enligt vilken den omständigheten att svarandeinstitutionerna inte undersökt möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna under de rådande omständigheterna saknade inflytande på utfallet av institutionernas bedömning. Klaganden har även gjort gällande att det skäl som framfördes i punkt 70 i den överklagade domen, enligt vilket de delar av handlingarna som man skulle ha kunnat ge delvis tillgång till innehöll så lite upplysningar att de skulle ha varit oanvändbara för klaganden, är rättsligt felaktigt med hänsyn till den grundläggande rätten att ta del av hand-

lingar, såsom denna beskrivits i mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet rådet mot Hautala. Klaganden har även gjort gällande att förstainstansrätten i punkt 73 i den överklagade domen felbedömde kraven vad gäller tillgång till handlingar vid bedömningen av frågan huruvida avsnitten i handlingarna var lätta att avskilja.

39. Slutligen har klaganden genom den femte grunden gjort gällande att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den bedömde att klaganden hade ansökt om tillgång till de ifrågavarande handlingarna i eget intresse. Enligt klaganden har det mot bakgrund av domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala liten betydelse att det är en medlem av Europaparlamentet eller en person som blivit föremål för ett negativt domstolsavgörande i Finland som ansöker om tillgång till handlingar. Klaganden har gjort gällande att enskilda skäl som ligger till grund för en ansökan endast kan förbättra, och inte försämra utsikterna till bifall. Klaganden har åberopat principen om likabehandling av unionens medborgare.

40. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att den första, den andra och den femte grunden kan tas upp till sakprövning.

C — *Prövning i sak*

41. Jag börjar med att utreda den andra grunden. Genom denna grund har klagan-

den huvudsakligen kritiserat förstainstansrätten för att ha åsidosatt hans rätt att ta del av delar av de ifrågavarande handlingarna genom att inte ogiltigförklara de omtvistade besluten, trots att kommissionen och rådet inte hade undersökt möjligheten att bevilja klaganden sådan tillgång.

1) Huruvida rätten att ta del av delar av handlingar har åsidosatts

a) Parternas argument

42. Klaganden har till stöd för denna grund åberopat två invändningar. För det första har klaganden bestridit förstainstansrättens slutsats enligt vilken det förhållandet att svarandeinstitutionerna underlät att undersöka möjligheten att bevilja honom tillgång till delar av handlingarna, med hänsyn till de förklaringar som svarandeinstitutionerna har gett och med hänsyn till de omtvistade handlingarnas art, saknade inflytande vad avser utfallet av institutionernas bedömning. För det andra har klaganden kritiserat förstainstansrättens uppfattning, enligt vilken svarandeinstitutionernas vägran att ge honom tillgång till delar av handlingarna var berättigad med hänsyn till att de avsnitt av handlingarna som man skulle ha kunnat ge klaganden tillgång till "innehöll så lite upplysningar att de skulle vara oanvändbara för sökanden" samt med hänsyn till att "det är svårt att skilja handlingarna i fråga från varandra och att de inte innehåller avsnitt som är lätta att avskilja".

43. Rådet har gjort gällande att även om det som regel ankommer på sökanden att avgöra huruvida de avsnitt som lämnas ut är användbara för sökanden, kan det förekomma vissa objektiva omständigheter med hänsyn till vilka det är uppenbart att en tillgång till vissa delar av en handling inte kan ge sökanden några andra upplysningar än de han redan innehar. I det ifrågavarande fallet rörde det sig om upplysningar avseende datum, rubriker och de ämnen som behandlades i handlingarna. Olli Mattila kände redan till dessa på grund av rådets svar på hans ansökan. Olli Mattila förklarade för övrigt i punkterna 22 och 23 i sin replik vid förstainstansrätten att han hade "viss kännedom" om de begärda handlingarna genom sitt arbete vid Finlands utrikesministerium eller genom sitt deltagande i rådets arbetsgrupp om Ryssland och Östeuropa och lämnade en tämligen detaljerad beskrivning av handlingarnas innehåll. Det skulle således vara absurt och strida mot god förvaltningsd och proportionalitetsprincipen att lämna ut de ändrade versionerna av handlingarna, vilka nästan uteslutande bestod av blanka sidor.

44. Enligt rådets mening är mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet rådet mot Hautala inte relevant i förevarande fall på grund av att jag i detta förslag behandlade frågan om tillgång till delar av handlingar i allmänhet, medan förstainstansrätten i den överklagade domen endast behandlade frågan huruvida det förhållandet att institutionerna inte hade undersökt möjligheten att bevilja tillgång till delar av handlingarna hade haft någon inverkan på beslutet att helt vägra tillgång till handlingarna. Mot bakgrund av de uppgifter om innehållet i de omtvistade handlingarna som förstainstansrätten hade, finns det emellertid inte fog för att underkänna förstainstansrättens bedömning på den punkten.

45. Slutligen ifrågasätts inte domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala, enligt vilken rådet är skyldigt att undersöka huruvida tillgång till delar av handlingar kan beviljas för uppgifter som inte omfattas av ett undantag, i den överklagade domen. Förstainstansrätten nöjde sig i enlighet med rättspraxis med att utreda huruvida den felaktiga rättstillämpningen hade haft något inflytande på utfallet av den berörda institutionens bedömning. Förstainstansrätten drog den riktiga slutsatsen att så inte hade varit fallet och att de omtvistade besluten skulle kvarstå.

46. Enligt kommissionen åsidosatte förstainstansrätten inte proportionalitetsprincipen under de rådande omständigheterna. Förstainstansrätten godtog uttryckligen sökandens argument, enligt vilket institutionerna borde ha undersökt om det fanns skäl att åtminstone bevilja honom tillgång till vissa delar av de ifrågavarande handlingarna. Förstainstansrätten bekräftade och tillämpade det resonemang som fördes i domen i det ovannämnda målet Hautala, vad gäller såväl proportionalitetsprincipen som upprätthållandet av en god förvaltnings sed.

b) Bedömning

i) Den första invändningen

47. Det är ostridigt att kommissionen och rådet vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten inte undersökte möjlig-

heten att bevilja sökanden tillgång till delar av de ifrågavarande handlingarna, eftersom de bedömde att de enligt uppförandekodexen och besluten 93/731 och 94/90 inte hade en sådan skyldighet. Dessa institutioner har inom ramen för detta överklagande inte heller bestridit att deras tolkning, i enlighet med förstainstansrättens tolkning av rätten att ta del av handlingar i domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala, vilken har bekräftats av domstolen var felaktig i det avseendet att de borde ha genomfört en sådan undersökning. Även om domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala inte hade avkunnats vid antagandet av de omtvistade besluten, så klarlade denna dom, såsom förstainstansrätten på goda grunder påpekade i punkt 67 i den överklagade domen, omfattningen av en redan existerande rätt, nämligen rätten att få tillgång till rådets och kommissionens handlingar, vilken föreskrivs i uppförandekodexen som tillämpades av dessa institutioner vid antagandet av besluten 93/731 och 94/90.

48. Härav följer att de omtvistade besluten är behäftade med ett rättsligt fel.

49. Frågan inom ramen för förevarande överklagande är då huruvida förstainstansrätten hade rätt att fastställa att detta rättsliga fel, "med hänsyn till de förklaringar som svarandinstitutionen har gett" under det administrativa förfarandet, och "med hänsyn till de omtvistade handlingarnas art", inte utgjorde skäl för att ogiltigförklara de omtvistade besluten på grund av att de inte hade haft något inflytande vad avser utfallet av institutionernas bedömning.

50. Till skillnad från svarandeinstitutionerna anser jag att förstainstansrättens bedömning inte kan godtas av följande skäl.

51. För det första kunde förstainstansrätten enligt min mening inte grunda sig på de förklaringar som kommissionen och rådet hade lämnat under det administrativa förfarandet i syfte att bevisa att tillgång till delar av handlingarna inte skulle ha varit möjligt i förevarande fall, när dessa institutioner inte hade undersökt möjligheterna att ge sådan tillgång i de omtvistade besluten.

52. Det skall nämligen erinras om att det av fast rättspraxis följer att, i ett mål om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, en ifrågasatt rättsakts lagenlighet skall bedömas med hänsyn till de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg vid den tidpunkt då rättsakten antogs.²³ Enligt denna regel är det förbjudet att vid domstolsprövning beakta omständigheter som uppkommit efter det att rättsakten antogs. Härav följer att regeln i fråga — på samma sätt som den hindrar en sökande att ifrågasätta en rättsakts lagenlighet genom att åberopa faktiska eller rättsliga omständigheter som uppkommit efter det att den antogs²⁴ — även förhindrar att den olagliga delen av denna rättsakt åtgärdas eller avhjälpas av den ansvariga institutionen efter antagandet.

23 — Se dom av den 7 februari 1979 i mål 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen (REG 1979, s. 321; svensk specialutgåva, volym 4, s. 287), punkt 7, och av den 17 maj 2001 i mål C-449/98 P, IECC mot kommissionen (REG 2001, s. I-3875), punkt 87.

24 — Se till exempel dom av den 6 juli 1983 i mål 225/81, Geist mot kommissionen (REG 1983, s. 2217), punkt 25, och av den 19 september 2000 i mål T-252/97, Dürbeck mot kommissionen (REG 2000, s. II-3031), punkt 97, och där angiven rättspraxis.

53. I detta avseende syftar denna regel till att säkerställa att Europeiska unionen verkligen fungerar som en rättsgemenskap. Syftet med regeln är att se till att institutionerna utövar sina befogenheter med beaktande av gällande rättsregler genom att säkerställa att en rättsakt ogiltigförklaras om den anses vara rättsstridig. Det är således mot bakgrund av legalitetsprincipen som ett beslut skall bedömas utifrån tidpunkten för dess antagande.

54. Det är riktigt att domstolen godtagit avvikelser från denna regel under vissa mycket begränsade villkor vad gäller formella eller processuella fel samt att fel som påverkar en rättsakts lagenlighet i formellt hänseende kan avhjälpas under det administrativa förfarandet²⁵. Jag har emellertid

25 — Vad gäller tvister angående statliga tjänster, har domstolen i undantagsfall godtagit att förklaringar som lämnas under förfarandet kan leda till att det inte finns någon anledning att åberopa en grund avseende bristande motivering och att en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet därför inte längre är motiverad (se dom av den 8 mars 1988 i mål 64/86, 71/86–73/86 och 78/86, Sergio m.fl. mot kommissionen (REG 1988, s. 1399), punkt 52, och där angiven rättspraxis). Det har även fastställts att en motivering vars inledning kommit till uttryck i den omtvistade rättsakten kan utvecklas och preciseras under domstolsförfarandet (dom av den 12 december 1996 i mål T-16/91 RV, Rendo m.fl. mot kommissionen (REG 1996, s. II-1827), punkt 55. I det senare fallet var det emellertid inte fråga om ett avhjälpande i egentlig mening, det vill säga en rättelse av en redan existerande brist. Rättsakten innehöll nämligen redan från början en motivering enligt artikel 253 EG. Domstolen har beträffande rätten till försvar i sin dom av den 13 februari 1979 i målet 85/76, Hoffmann-La Roche mot kommissionen (REG 1979, s. 461; svensk specialutgåva, volym 4, s. 315), punkt 15, fastställt att om bristerna avhjälpas under förfarandet vid domstolen, så behöver bristerna inte nödvändigtvis medföra att det överklagade beslutet "ogiltigförklaras såvida inte rätten till försvar påverkats trots avhjälpandet i efterhand". Detta rättsfall är emellertid ett undantagsfall och ett åsidosättande av rätten till försvar kan i princip inte avhjälpas i efterhand (dom av den 8 juli 1999 i mål C-51/92 P, Hercules Chemicals mot kommissionen (REG 1999, s. I-4235), punkt 78). Det är emellertid riktigt att domstolen utifrån omständigheterna i varje enskilt fall undersöker om förfarandet skulle ha kunnat få en annan utgång om det inte hade förelagat några brister (ibidem, punkt 82). Denna rättspraxis har emellertid inte föranlett domstolen att godta att ett åsidosättande av rätten till försvar avhjälpas i efterhand. Beträffande problemet med att avhjälpas brister, se D. Riteleng, "Le contrôle de légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes", Thèse, Strasbourg (punkterna 121–128).

inte funnit att någon liknande avvikelse godtagits i rättspraxis vad gäller en rättsakts lagenlighet i materiellt hänseende. När domstolen fastställde att fel som påverkar ett besluts lagenlighet i materiellt hänseende inte kan leda till att beslutet ogiltigförklaras, var det sålunda fråga om en situation i vilken beslutet var grundat på en annan grund som var tillräcklig för att berättiga dess lagenlighet.²⁶ I dessa fall har felet förklarats inte påverka det ifrågavarande beslutets lagenlighet på grund av att beslutet i sig, det vill säga såsom det såg ut när det antogs, innehöll tillräckliga skäl till grund för dess lagenlighet. I detta avseende har den grund som angår det ifrågavarande rättsliga felet visat sig vara utan verkan.²⁷

55. Denna bedömning bekräftas även genom domarna i de ovannämnda målen *Günzler Aluminium* mot kommissionen och *FFSA m.fl.* mot kommissionen, till vilka förstainstansrätten hänvisade i punkt 71 i den överklagade domen. I dessa två mål grundade förstainstansrätten sin bedömning, enligt vilken det rättsliga felet i det omtvistade beslutet inte hade haft något inflytande vad avser utfallet av de båda institutionernas bedömning, på de omstän-

digheter som omnämns i motiveringen till nämnda beslut.²⁸

56. I den överklagade domen grundade förstainstansrätten emellertid sin bedömning, enligt vilken underlåtenheten att undersöka möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna inte hade haft något inflytande vad avser utfallet av de båda institutionernas bedömning, på uppgifter som institutionerna hade lagt fram under det administrativa förfarandet och som inte hade beaktats i de omtvistade besluten. Härigenom godtog förstainstansrätten att det rättsliga fel som behäftade besluten avhjälpes i efterhand. Ett sådant förfarande står emellertid i strid med legalitetsprincipen, enligt vilken en rättsstridig rättsakt skall ogiltigförklaras.

57. Att godta ett sådant förfarande skulle dessutom medföra att den ändamålsenliga verkan av rätten att ta del av handlingar, som stadfästs i domstolens fasta rättspraxis, allvarligt skulle minskas, eftersom institutionerna skulle kunna underlåta att genomföra en undersökning genom att tänka att de, om den berörde väcker talan mot det ifrågavarande beslutet, kan avhjälpas denna

26 — Se dom av den 24 februari 1987 i mål 312/84, *Continentalte Produkten Gesellschaft* mot kommissionen (REG 1987, s. 841), punkt 21, av den 12 juli 1990 i mål C-169/84, *CdF Chimie AZF* mot kommissionen (REG 1990, s. I-3083; svensk specialutgåva, volym 8, s. 421), punkt 16, och av den 6 november 1990 i mål C-86/89, *Italien* mot kommissionen (REG 1990, s. I-3891), punkt 20.

27 — Se domen i det ovannämnda målet *Italien* mot kommissionen, punkt 20.

28 — I domen i det ovannämnda målet *Günzler* mot kommissionen, vilket rörde uppbörd av importtullar i efterhand, fann förstainstansrätten att det rättsliga fel som begåtts av kommissionen i det omtvistade beslutet var av rent formell karaktär, eftersom den bestämmelse som kommissionen tillämpat och den tillämpliga texten hade samma syfte och föreskrev lika villkor. I domen i det ovannämnda målet *FFSA m.fl.* mot kommissionen tog förstainstansrätten ställning till en talan som väckts mot ett beslut av kommissionen om en skatteförmån som den franska regeringen beviljat det franska postverket. Förstainstansrätten bedömde att den ifrågavarande förmånen utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, som var förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 86.2 EG. Förstainstansrätten fann att kommissionens bedömning i det omtvistade beslutet, enligt vilken den ifrågavarande åtgärden, i enlighet med artikel 86.2 EG, inte utgjorde statligt stöd, inte på något sätt hade påverkat utgången av prövningen av det ifrågavarande stödet och inte borde medföra att det omtvistade beslutet ogiltigförklarades (punkt 199).

underlåtenhet under domstolsförfarandet. Detta förefaller mig vara än mer obefogat, eftersom rätten att ta del av delar av handlingar som erkänts i rättspraxis uttryckligen har föreskrivits av gemenskapslagstiftaren i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001²⁹, vilken ersatte besluten 93/731 och 94/90.

58. Vad avser handlingarnas art, vilken tillika diskuterades i punkt 71 i den överklagade domen, kunde förstainstansrätten inte av denna dra slutsatsen att underlåtenheten att undersöka möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna inte har haft något inflytande vad avser utfallet av de båda institutionernas bedömning i de omtvistade besluten. Å ena sidan är det just i de fall då handlingar omfattas av ett undantag till skydd för det allmänna samhällsintresset och har ett "känsligt" innehåll som, vilket förstainstansrätten påpekade i punkt 72 i den överklagade domen, frågan huruvida det är möjligt att ge tillgång till delar av handlingarna uppkommer. Å andra sidan ankommer det på institutionerna att bedöma huruvida det är möjligt att ge tillgång till delar av handlingarna och förstainstansrätten kan inte göra denna bedömning i deras ställe.

59. Förstainstansrättens lösning på denna fråga i den överklagade domen förefaller mig vidare vara tvivelaktig, eftersom den frångår sökanden processrättsliga garantier som är kopplade till undersökningen av ansökan om tillgång till handlingar liksom hans rätt till försvar.

29 — Förordning av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43). Artikel 4.6 har följande lydelse: "[om] enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut."

60. Om en talan om att ett beslut är behäftat med ett rättsligt fel är välgrundad, skall det nämligen i enlighet med artiklarna 230 EG och 231 EG ogiltigförklaras. Såsom redan konstaterats ankommer det enligt artikel 233 EG på institutionen vars rättsakt har förklarats ogiltig att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa gemenskapsdomstolens dom. Vad gäller tillgång till handlingar, skall sålunda den institution som har underlåtit att undersöka om det är möjligt att ge tillgång till delar av de ifrågavarande handlingarna återuppta dialogen med sökanden och informera honom om skälen som ligger till grund för beslutet att helt eller delvis neka tillgång till handlingarna.

61. Om institutionerna såsom i förevarande fall finner att tillgång till delar av handlingar inte kan beviljas, skall de underätta sökanden om skälen för sitt beslut. Sökanden har då möjlighet att bestrida skälen i en ansökan om omprövning. Om institutionerna vidhåller sin ståndpunkt, skall de ange exakt av vilka skäl som de argument som sökanden framfört inte gjort det möjligt för institutionerna att bifalla hans ansökan.³⁰ Av skälen skall dessutom framgå att institutionerna genomfört en konkret bedömning av varje handling.³¹ Mot bakgrund av dessa skäl har sökanden sålunda möjlighet att besluta huruvida han skall väcka talan om ogiltigförklaring av ifrågavarande beslut.

30 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 april 2000 i mål T-188/98, Kuijer mot rådet (REG 2000, s. II-1959), punkterna 44–46.

31 — Se dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen (REG 1997, s. II-313), punkterna 64 och 74, av den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc mot kommissionen (REG 1998, s. II-231), punkt 54, av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet (REG 1998, s. II-2289), punkt 117, domen i det ovannämnda målet Kuijer mot rådet, punkt 38, och av den 12 oktober 2000 i mål T-123/99, J!t's Corporation mot kommissionen (REG 2000, s. II-3269), punkt 64.

62. Det kan konstateras att klaganden genom den överklagade domen berövades samtliga dessa processrättsliga garantier samt möjligheten att på ett effektivt sätt bestrida skälen med stöd av vilka svarandeinstitutionerna i förevarande mål funnit att det inte var möjligt att ge honom tillgång till delar av handlingarna. Klaganden underrättades nämligen om skälen först under det administrativa förfarandet. Klaganden kunde således vare sig diskutera dessa skäl under det administrativa förfarandet eller få kännedom härom för att kunna ta till vara sina rättigheter vid förstainstansrätten i tid.

63. Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter anser jag att förstainstansrätten åsidosatte klagandens rätt att ta del av delar av de ifrågavarande handlingarna när den fastställde att den omständigheten att institutionerna inte hade undersökt möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna inte hade haft något inflytande vad avser utfallet av de båda institutionernas bedömning i de omtvistade besluten.

64. Eftersom detta rättsliga fel är tillräckligt för att det skall vara berättigat att upphäva den överklagade domen, är det först i andra hand som jag lägger fram mina synpunkter som avser klagandens andra grund.

ii) Den andra invändningen

65. Enligt min mening utgör förstainstansrättens bedömning i punkt 69 i den över-

klagade domen, enligt vilken institutionerna har rätt att neka tillgång till delar av handlingar i de fall då avsnitten som kan lämnas ut skulle vara oanvändbara för den som begärt att få tillgång till dem, oberoende av varje hänsyn till vilken arbetsbörda ett sådant arbete skulle medföra, en alltför vidsträckt tolkning av de undantag från skyldigheten att bevilja tillgång till delar av handlingar som godtagits i rättspraxis.

66. Enligt min mening gjorde förstainstansrätten sig dessutom, genom att fastställa att institutionerna kunde neka tillgång till delar av handlingarna med hänvisning till att ”de avsnitt av handlingarna som man skulle kunna ge sökanden tillgång till innehöll så lite upplysningar att de skulle vara oanvändbara för sökanden” och att de ifrågavarande handlingarna i allmänhet inte innehöll avsnitt som var lätta att avskilja, skyldig till felaktig rättstillämpning av den i domstolens praxis utvecklade rätten att ta del av delar av handlingar.

67. Det skall erinras om i vilket rättsligt sammanhang som det omtvistade undantaget har godtagits.

68. För det första framgår det av fast rättspraxis att det av systematiken i besluten 93/731 och 94/90 följer att vem som helst kan ansöka om att få tillgång till vilken som helst av rådets och kommissio-

nens handlingar som inte offentliggjorts, utan att det fordras att ansökan motiveras.³² Att denna regel upprepades i artikel 6 i förordning nr 1049/2001 bekräftar mycket tydligt att rätten att ta del av handlingar inte är underkastad något villkor om att dessa handlingar skall vara till någon som helst användning för den som begärt att få tillgång till dem.

69. Rätten att ta del av handlingar, det vill säga av de uppgifter som dessa handlingar innehåller³³, utgör dessutom huvudregel och ett avslagsbeslut är endast giltigt om det grundar sig på något av de undantag som uttryckligen föreskrivs i artikel 4 i beslut 93/731 eller i uppförandekodexen som bilagts beslut 94/90. Eftersom dessa undantag från rätten att ta del av handlingar skall tolkas och tillämpas restriktivt³⁴, kan de inte utgöra hinder för att tillgång ges till uppgifter som inte omfattas av undantagen. Om så var fallet skulle den ändamålsenliga verkan med rätten att ta del av handlingar avsevärt minskas. Att neka tillgång till dessa uppgifter skulle dessutom innebära en uppenbart oproportionerlig åtgärd för att säkerställa skyddet för sådana uppgifter som omfattas av ett av dessa undantag.

70. Det var i detta sammanhang som förstainstansrätten i punkt 86 i domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala fastslog att institutionen, i enlighet med proportionalitetsprincipen, ”i särskilda fall, där omfattningen av handlingen eller av de avsnitt som skall tas bort skulle kunna medföra ett oskäligen administrativt arbete [för institutionen], [kan] 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”. Domstolen bekräftade i punkt 30 i domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala denna bedömning genom att hänvisa till ”särskilda fall”, i vilka skyldigheten att säkerställa tillgång till delar av handlingar skulle medföra ”oskäligt administrativt arbete”.

71. Mot bakgrund av dessa omständigheter kan undantaget från skyldigheten för den berörda institutionen att bevilja tillgång till delar av handlingar som godtagits i rättspraxis enligt min mening inte tolkas på så sätt att denna institution har rätt att neka tillgång till icke sekretessbelagda uppgifter på grund av att den anser att de ifrågavarande handlingarna skulle vara oanvändbara för den som begärt att få tillgång till dem.

32 — Se, vad gäller beslut 93/731, domen i det ovannämnda målet Svenska Journalistförbundet mot rådet, punkt 109, och, beträffande beslut 94/90, domen av den 6 februari 1998 i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 48, av den 14 oktober 1999 i mål T-309/97, Bavarian Lager mot kommissionen (REG 1999, s. II-3217), punkt 37, och av den 10 oktober 2001 i mål T-111/00, British American Tobacco International (Investments) mot kommissionen (REG 2001, s. II-2997), punkt 42.

33 — Se domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala, punkt 23.

34 — Se dom av den 11 januari 2000 i mål C-174/98 P, Nederländerna och Van der Wal mot kommissionen (REG 2000, s. I-1), punkt 27, och domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala, punkt 25.

72. Även om den berörda institutionen, inom ramen för en god förvaltning, som svar på den sökandes ursprungliga ansökan kan upplysa sökanden om att tillgången till delar av handlingarna är begränsad till att gälla uppgifter som redan förefaller vara

kända för sökanden, kan den enligt min mening inte vägra honom tillgång till dessa uppgifter om han vidhåller sin begäran i en ansökan om omprövning.

73. Det är endast när omfattningen av arbetet med att dölja uppgifter som inte får offentliggöras visar sig överskrida vad som rimligen kan krävas av den berörda myndigheten som den, för att upprätthålla en god förvaltning, kan tillåtas undersöka huruvida handlingarna är av intresse för den som begärt att få tillgång till dem och vilken betydelse detta intresse har. I ett sådant fall skulle dessutom, såsom klaganden har gjort gällande, förekomsten av ett särskilt intresse hos den som begär tillgång till handlingarna även kunna medföra en skyldighet för myndigheten att ge honom tillgång till vissa delar av de ifrågavarande handlingarna trots det betydande arbete som ett sådant beviljande skulle medföra.³⁵

74. Härav följer att en institution inte kan anses ha rätt att vägra tillgång till uppgifter som inte omfattas av ett undantag med stöd av att den anser att dessa uppgifter är alltför knapphändiga för att vara användbara och genom att åberopa rent administrativa svårigheter.

35 — För den myndighet som är skyldig att för varje handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter avgränsa vilka avsnitt som verkligen omfattas av det ifrågavarande undantaget, borde arbetet med att dölja dessa uppgifter rimligen inte medföra en oskälig arbetsbörda.

75. En sådan tolkning av nämnda avvikelse skulle i själva verket leda till att myndigheterna gavs ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller möjligheten att, utifrån vad den anser vara användbara uppgifter för sökanden och det arbete som krävs från myndigheternas sida, bevilja tillgång till icke sekretessbelagda uppgifter. En sådan tolkning skulle vidare underminera den ändamålsenliga verkan av principen om rätten att ta del av handlingar, vilken syftar till att varje fysisk person skall ges rätt att ta del av samtliga uppgifter som inte omfattas av ett undantag, utan att han skall behöva styrka att han har något särskilt intresse av dem.

76. Som avslutning på denna undersökning förefaller det mig vara av betydelse att understryka att undantaget i rättspraxis vad gäller skyldigheten att bevilja tillgång till delar av handlingar på grund av en oskälig arbetsbörda, inte har upprepats i förordning nr 1049/2001. Utan att här ta ställning till frågan under vilka förutsättningar som detta undantag i rättspraxis kan tillämpas inom ramen för nämnda förordning, bekräftar denna omständighet, mot bakgrund av den ställning som rätten att ta del av handlingar har i gemenskapens primärrätt, närmare bestämt artikel 255 EG och artiklarna 41 och 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som undertecknades i Nice den 7 december 2000³⁶, enligt min mening den mycket restriktiva tolkning som detta undantag bör ges inom ramen för besluten 93/731 och 94/90.

36 — EGT C 364, 2000, s. 1.

77. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att förstainstansrätten även gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning vad gäller rätten till tillgång till delar av handlingar genom att fastslå att en sådan rätt inte kunde tillgodoses i det aktuella fallet på grund av att de avsnitt som man skulle kunna ge sökanden tillgång till innehöll så lite upplysningar att de skulle vara oanvändbara för sökanden samt att de ifrågavarande handlingarna i allmänhet inte innehöll avsnitt som var lätta att avskilja.

78. Jag föreslår således att domstolen upphäver den överklagade domen. Det föreligger inte något behov av att undersöka de övriga grunderna som åberopats av klaganden.

2. Följderna av överklagandet

79. Om överklagandet är välgrundat och domstolen upphäver förstainstansrättens avgörande kan domstolen enligt artikel 54 första stycket i stadgan för domstolen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande. Om domstolen upphäver den överklagade domen såsom jag föreslår, anser jag att domstolen kan avgöra talan i sak. Det är nämligen ostridigt att kommissionen och rådet vid antagandet av de omtvistade besluten inte undersökte huruvida en tillgång till delar av de ifrågavarande handlingarna kunde beviljas på

grund av att de ansåg att de inte hade en sådan skyldighet enligt principen om rätten att ta del av handlingar.

80. Eftersom de omtvistade besluten har befunnits vara behäftade med ett rättsligt fel, föreslår jag att domstolen ogiltigförklarar dessa beslut.

V — Rättegångskostnader

81. Enligt artikel 122 första stycket i domstolens rättegångsregler skall domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt.

82. Jag föreslår att domstolen förpliktar institutionerna att bära såväl sina egna som klagandens rättegångskostnader, både de som uppkommit i förfarandet vid domstolen och de som uppkommit i förfarandet vid förstainstansrätten.

VI — Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen

- 1) upphäver förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i mål T-204/99, Olli Mattila mot rådet och kommissionen,
- 2) ogiltigförklarar kommissionens och rådets beslut av den 5 respektive den 12 juli 1999 genom vilka klaganden vägrats tillgång till vissa handlingar,
- 3) förpliktar rådet och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.