FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 28. november 1995 *

1. I denne sag har Kongeriget Nederlandene nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter [1], af artikel 22 i Rådets forretningsorden som fastsat ved Rådets afgørelse 93/662/EF af 6. december 1993 [2] samt af en retsakt med titlen »Adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter« (93/730/EF) [3], som er vedtaget af de to institutioner i fællesskab, for så vidt som denne må anses for at have retsvirkninger.

Til støtte for påstanden har den nederlandske regering gjort gældende, at Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved at udstede de nærmere bestemmelser om borgernes adgang til dokumenter, som Rådet ligger inde med, med hjemmel i EF-traktatens artikel 151, hvorefter Rådet bemyndiges til at fastsætte sin forretningsorden. Ifølge den sagsøgende medlemsstat kan dette spørgsmål ikke reduceres til blot at være et problem vedrørende institutionens interne organisation og funktion.

2. For bedre at kunne forstå de anbringender, som parterne har fremsat, gives en kort fremstilling af baggrunden for vedtagelsen af de retsakter, som er omfattet af sagen.

Oprindelsen skal findes i den erklæring om retten til adgang til oplysninger, der er optaget som bilag (nr. 17) til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union [4]. Det hedder i erklæringen: »Konferencen mener, at gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne. Konferencen anbefaler derfor, at Kommissionen senest i 1993 forelægger Rådet en rapport om foranstaltninger, der kan øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over.«

Med dette formål pålagde Det Europæiske Råd under mødet i Birmingham den 16. oktober 1992 medlemsstaternes udenrigsministre at fremkomme med forslag til, hvordan man kan gøre arbejdet i Fællesskabets

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 340, s. 43.

2 — EFT L 304, s. 1.

3 — EFT L 340, s. 41.

4 — EFT 1992 C 191, s. 101.

institutioner mere åbent, herunder mulighederne for en vis offentlighed i Rådets drøftelser [5]. Det Europæiske Råd anmodede ligeledes Kommissionen om i begyndelsen af 1993 at afslutte arbejdet med at forbedre offentlighedens adgang til de oplysninger, der er tilgængelige for fællesskabsinstitutionerne. Under Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 12. december 1992 bekræftede det på ny denne opfordring [6].

3. Med henblik på at gennemføre Maastricht-erklæringen og som svar på Det Europæiske Råds opfordringer fastlagde Kommissionen i to meddelelser til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg af henholdsvis den 5. maj 1993 [7] og af 2. juni 1993 [8] sine holdninger vedrørende den politiske linje om almindelig aktindsigt og pegede på de grundlæggende principper og en række særlige foranstaltninger med henblik på at skabe større åbenhed i Fællesskabet. Kommissionen foreslog navnlig, at de grundlæggende kriterier, som bestemmelserne på området burde hvile på, i det mindste indledningsvis blev fastlagt i en interinstitutionel aftale.

Under mødet i København den 22. juni 1993 opfordrede Det Europæiske Råd Rådet og Kommissionen til at fortsætte deres arbejde ud fra princippet om, at borgerne skal have størst mulig adgang til information, og fastslog, at målet burde være at få alle de nødvendige foranstaltninger på plads inden udgangen af 1993 [9].

4. Den 6. december 1993 nåede Rådet og Kommissionen til enighed om den nævnte adfærdskodeks, som afspejler de to institutioners enighed om de principper og betingelser, som skal gælde for offentlighedens adgang til de dokumenter, som disse institutioner ligger inde med, og fastslog, at institutionerne hver især ved specifikke bestemmelser skal gennemføre disse principper.

Samme dag ændrede Rådet ved afgørelse 93/662 sin forretningsorden, hvilket var nødvendiggjort af Maastricht-traktatens ikrafttræden. Navnlig bemærkes i denne forbindelse, at det i artikel 22 bestemmes, at »de nærmere bestemmelser om offentlighedens adgang til rådsdokumenter, hvis offentliggørelse ikke har alvorlige eller skadelige følger, vedtages af Rådet.«

Med hjemmel i traktatens artikel 151, stk. 3, og i den nye forretningsordens artikel 22, som udstedt med hjemmel i traktatbestemmelsen, traf Rådet derpå den 20. december 1993 afgørelse 93/731, som i det væsentlige med visse tilføjelser gengiver bestemmelserne

5 — Ordlyden af Birmingham-erklæringen »Et Fællesskab, der er tættere på dets borgere« findes i *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, 10-1992, s. 9, punkt I.8.

6 — Jf. *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, 12-1992, s. 10, punkt I.5.

7 — KOM(93) 191 endelig udg. »Offentlig adgang til institutionernes dokumenter«, EFT 1993 C 156, s. 5.

8 — KOM(93) 258 endelig udg. »Åbenhed i Fællesskabet«, EFT 1993 C 166, s. 4.

9 — Jf. *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, 6-1993, s. 15, punkt I.22.

i den nævnte adfærdskodeks [10]. I artikel 2 og 3 fastlægges den fremgangsmåde, som skal følges af den, som ønsker aktindsigt (hvilke betingelser begæringen skal opfylde, og hvem den skal rettes til), og den konkrete fremgangsmåde i forbindelse med aktindsigt (gennemsyn på stedet eller fremsendelse af genpart af dokumentet). I denne forbindelse fremhæves, at Kommissionen ifølge sine meddelelser vil indtage den holdning, at den, der begærer aktindsigt, ikke er forpligtet til at angive, hvorfor han ønsker oplysningerne.

I artikel 4, stk. 1, fastlægges undtagelserne fra bestemmelsen om almindelig aktindsigt, jf. artikel 1 i afgørelse 93/731, med henblik på at beskytte de heri opregnede interesser, som anses for at være af større betydning end den interesse, som er knyttet til offentlighed om Rådets arbejde. Nærmere bestemt kan aktindsigt afslås, når offentliggørelse af et dokument vil kunne skade den offentlige sikkerhed (herunder internationale forbindelser, monetær stabilitet, retlige procedurer og inspektioner) eller beskyttelsen af privatlivets fred og af drifts- og forretningshemmeligheder, eller vil stride mod beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser eller mod beskyttelsen af klassificerede oplysninger på anmodning af den fysiske eller juridiske person, som har givet institutionerne oplysningerne. Til disse udtrykkeligt fastlagte undtagelser føjer artikel 4, stk. 2, den noget videre mulighed for at nægte aktindsigt i et dokument »af hensyn til tavshedspligten om Rådets drøftelser«.

I artikel 5, 6 og 7 fastlægges endelig, hvorledes Rådets tjenestegrene skal behandle begæringer om aktindsigt, samt en særlig fremgangsmåde, en »intern klageadgang«, der står åben for den pågældende, når institutionen vil give afslag på begæringen. I dette tilfælde kan den pågældende, som underrettes om begrundelsen herfor, inden en måned »bekræfte sin begæring« og derved forsøge at ændre indstillingen. Også afgørelser om afslag på en bekræftet begæring skal begrundes behørigt, og den pågældende skal samtidig underrettes om muligheden for at henvende sig til ombudsmanden, jf. traktatens artikel 138 E, eller for i medfør af artikel 173 at indbringe et annullationssøgsmål (artikel 7, stk. 3) [11].

5. Efter således at have fastlagt karakteren og rækkevidden af de retsakter, som er omfattet af sagen, såvel som den sammenhæng, hvori

10 — Nederlandene stemte imod såvel adfærdskodeksen som de to rådsafgørelser af de grunde, som har medført, at den nederlandske regering nu har anlagt annullationssøgsmål.

11 — For fuldstændighedens skyld bemærkes, at Rådets manglende besvarelse i løbet af den måned, der følger efter såvel den oprindelige begæring som den bekræftede begæring, anses for et afslag i henhold til artikel 7, stk. 2 og 4.

de er vedtaget, går jeg over til at undersøge de anbringender, som er anført til støtte for annullationspåstanden. Det skal med det samme fremhæves, at den nederlandske regerings anbringender ikke vedrører bestemmelserne i sig selv, dvs. at disse ikke påstås at være uegnede til at sikre åbenhed i administrationen og dermed den retsbeskyttelse, som borgerne kan gøre gældende. Det er udelukkende bestemmelsernes hjemmel, der bestrides, eller — mere nøjagtigt — det ukorrekte valg af hjemmel og den senere vedtagelsesprocedure, som ifølge den sagsøgende medlemsstat er af en sådan karakter, at de pågældende foranstaltninger ikke er egnede til at opfylde det tilsigtede formål.

Den nederlandske regering har anført, at afgørelse 93/731 gennem bestemmelser om aktindsigt i administrationen i det væsentlige regulerer forholdet mellem Fællesskabets institutioner og de borgere, som retsakterne er rettet til, eller som på den ene eller anden måde berøres af, hvorledes disse retsakter bliver udarbejdet og konkret anvendt. Afgørelsen skaber i dette perspektiv en individuel ret til at blive informeret om Rådets arbejde, også i de forberedende faser og ikke blot i den afsluttende beslutningsfase; afgørelsen sikrer desuden retsbeskyttelse af denne rettighed. At dette er den omtvistede retsakts formål, fremgår navnlig med al ønskelig tydelighed af artikel 1, som fastslår et almindeligt princip om, at offentligheden har aktindsigt i Rådets dokumenter, og af artikel 7, som regulerer, hvorledes begæringer om aktindsigt skal behandles, og samtidig åbner mulighed for, at den pågældende kan anlægge sag i tilfælde af afslag.

6. Da sådanne bestemmelser har direkte indflydelse på borgernes objektive retsstilling, mener den nederlandske regering ikke, at Rådet gyldigt har kunnet udstede dem med hjemmel i traktatens artikel 151 og artikel 22 i Rådets forretningsorden, som i det væsentlige skal sikre, at institutionen fungerer hensigtsmæssigt, og at der sikres korrekte forretningsgange. I denne forbindelse bestrides det ikke, at en borger undtagelsesvis kan gøre gældende, at en bestemmelse i en institutions forretningsorden er tilsidesat, hvis den omhandlede bestemmelse (tillige) har til formål at beskytte borgerne og således kan få retsvirkninger for dem. Imidlertid er det ifølge den sagsøgende medlemsstat noget ganske andet at tillægge Rådet beføjelse til at vedtage bestemmelser, som skaber rettigheder og forpligtelser for borgerne med hjemmel i en rent intern retsakt om organisation og forretningsgange. En sådan beføjelse kan således efter den sagsøgende regerings opfattelse alene have hjemmel i relevante bestemmelser i traktaten og må kun udøves under overholdelse af de formkrav, som er fastsat med henblik herpå.

Sagsøgeren hævder således, at Rådet har sammenblandet det grundlæggende princip, hvorefter borgeren under alle omstændigheder skal sikres retsbeskyttelse i forbindelse med enhver retsakt eller enhver handling, der

kan have betydning for hans retsstilling, med det — herfra forskellige — problem vedrørende en institutions kompetence til at vedtage en bestemt foranstaltning.

Eftersom åbenhed i beslutningsprocessen er uløseligt forbundet med ethvert demokratisk system, og eftersom retten til information, herunder den information, som offentlige myndigheder råder over, er en grundlæggende borgerret, følger heraf — ifølge den nederlandske regering, som har tilsluttet sig de bemærkninger, som Europa-Parlamentet er fremkommet med i denne forbindelse i sit interventionsindlæg — at fastlæggelsen af formerne, betingelserne og grænserne for aktindsigt i fællesskabsinstitutionernes dokumenter ikke kan overlades til hver enkelt institutions skøn, men må gennemføres i overensstemmelse med de sædvanlige regler, som traktaten har fastlagt for »lovgivningsproceduren«, med den nødvendige sikkerhed for adgangen til at gennemtvinge retten. I dette perspektiv skulle de ændringer, som er foretaget i Rådets arbejdsmetode og organisation, og følgelig i Rådets forretningsorden, i forbindelse med, at der gives aktindsigt, blot have været udtryk for en (mulig) følge af en vedtagelse af sådanne almindelige bestemmelser.

De samme grunde har ført til påstanden om annullation af artikel 22 i forretningsordenen.

7. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at adfærdskodeksen ikke reelt er en retsakt, der har retligt bindende virkninger, men at den i det væsentlige er politisk, fordi den blot gengiver den aftale, som Rådet og Kommissionen har indgået, om deres fælles holdninger til en politik om almindelig aktindsigt. De to institutioner har blot i retsakten forpligtet sig til senere og hver for sig at gennemføre de således fastsatte principper.

Såfremt Domstolen måtte klassificere den pågældende retsakt anderledes, har den sagsøgende medlemsstat subsidiært påstået retsakten annulleret på grund af tilsidesættelse af væsentlige formkrav, da den ikke angiver sin hjemmel. I modsætning til, hvad Rådet har gjort gældende, har den nederlandske regering fremhævet, at hverken artikel 151 eller artikel 162 kan anses for tilstrækkelig hjemmel for den pågældende adfærdskodeks, fordi denne indeholder bestemmelser, som går langt ud over problemerne i forbindelse med Rådets interne organisation eller de forskellige former for samarbejde mellem Rådet og Kommissionen.

8. Den nederlandske regering har endelig gjort gældende, at Rådet har tilsidesat den institutionelle ligevægt, som er fastsat i traktatens artikel 4, ved at begrænse aftalerne om offentlighed i administrationen til et samarbejde mellem to institutioner. I betragtning af betydningen og følgerne af de pågældende bestemmelser, burde de have været udarbejdet som et resultat af et samarbejde mellem alle de pågældende institutioner, herunder således også Parlamentet.

9. Over for de af den nederlandske regering påberåbte anbringender har Rådet først og fremmest gjort gældende, at der — da der ikke i traktaten er bestemmelser om aktindsigt i beslutningsprocessen — må tilkomme de forskellige institutioner kompetence til selvstændigt at opstille regler herfor, således som de reelt har gjort, siden Fællesskabet blev grundlagt. Denne kompetence er aldrig blevet bestridt.

Rådet bemærker navnlig for sit vedkommende, at Rådets forretningsorden altid har indeholdt bestemmelser om åbenhed i forbindelse med såvel arbejdsgangen som dokumenterne, da det drejer sig om et spørgsmål, som er nært forbundet såvel med institutionens interne funktion som med forretningsgangene og — når alt kommer til alt — med, hvorledes selve beslutningsprocessen virker. I denne forbindelse har Rådet fremhævet, at drøftelsernes karakter og indhold kan ændre sig som en funktion af åbenheden i forbindelse med arbejdet med at vedtage den pågældende retsakt og i forbindelse med de dokumenter, som afspejler, hvorledes dette arbejde er forløbet. Indtil ændringen af 6. december 1993 skulle dokumenter i forbindelse med Rådets arbejde efter den almindelige bestemmelse i forretningsordenen på dette område betragtes som fortrolige, medmindre Rådet ved flertalsafgørelse traf anden bestemmelse. Disse bestemmelser blev ændret som et led i den politik om åbenhed, som blev indledt med undertegnelsen af traktaten om Den Europæiske Union, men det forhindrer ikke, at bestemmelserne i det omfang, de vedrører den grad af åbenhed, som skal karakterisere Rådets forhandlinger, henhører under institutionens beføjelse til at varetage sin interne organisation.

Når man én gang har bestemt, at ikke alle dokumenter skal være fortrolige, må man nødvendigvis fastlægge, ud fra hvilke principper man kan sondre mellem de dokumenter, som udenforstående må få kendskab til, og de dokumenter, som tværtimod under alle omstændigheder skal forblive hemmelige, samt konkrete fremgangsmåder i forbindelse med aktindsigt. Rådet har fremført, at artikel 22 i den nye forretningsorden som grundlæggende kriterium fastslår, at offentligheden kun har adgang til dokumenter, »hvis offentliggørelse ikke har alvorlige eller skadelige følger«; dette kriterium er dernæst blevet videreudviklet i afgørelse 93/731, som fastlægger betingelserne for og begrænsningerne i aktindsigt, fremgangsmåden ved indgivelse af begæring og institutionernes forpligtelser i forbindelse hermed. Såfremt den nederlandske regerings påstand blev taget til følge, ville det efter Rådets opfattelse have den paradoksale konsekvens, at Rådet ikke havde kompetence til at vedtage nogen bestemmelse om indsigt i Rådets arbejde, bortset fra bestemmelsen om tavshedspligt, der aldrig tidligere har været bestridt.

10. Rådet bestrider desuden, at der gennem de omtvistede bestemmelser skabes en almindelig ret til aktindsigt. En sådan ret fremgår da heller ikke af den pågældende adfærdskodeks eller af afgørelse 93/731. Rådet har fremhævet, at den førstnævnte retsakt blot principielt fastslår, at »offentligheden skal have størst mulig adgang til dokumenter[ne]«. De omhandlede foranstaltningers formål har således været at fastsætte de nødvendige nærmere fremgangsmåder med henblik på at sikre en større åbenhed om Rådets

arbejde og ikke at tillægge udenforstående rettigheder, som kun kan være den indirekte følge af de nye bestemmelser.

På den anden side kan man heller ikke, fordi sådanne rettigheder opstår, heraf slutte, at Rådet ikke har haft kompetence til at træffe de omtvistede afgørelser. Rådet har i denne forbindelse henvist til, at Domstolen indirekte i dommen i sagen Nakajima mod Rådet [12] og endnu klarere i den for nyligt afsagte dom i sagen Kommissionen mod BASF m.fl. [13] har fastslået, at en borger kan påberåbe sig, at en bestemmelse i en institutions forretningsorden er blevet tilsidesat, hvis bestemmelsen har til formål at beskytte borgerne.

11. Hvad endelig angår den påståede tilsidesættelse af den institutionelle ligevægt, har Rådet anført, at det ikke var forpligtet til at lade Parlamentet deltage i vedtagelsen af de omtvistede retsakter, da det ikke kan bestrides, at hver institution har selvstændig beføjelse til at varetage sin interne organisation. At adfærdskodeksen er resultat af en overenskomst mellem Kommissionen og Rådet, beror på, at disse to institutioners arbejde — i modsætning til Parlamentets — tidligere var undergivet et fortrolighedsprincip, hvorfor det var hensigtsmæssigt at udarbejde fælles bestemmelser, når princippets rækkevidde skulle indskrænkes.

12. Efter at parternes påstande og anbringender således er klarlagt, skal det nævnes, at den formalitetsindsigelse, som Rådet med hjemmel i artikel 37, stk. 3, i statutten for Domstolen har rejst mod Parlamentets interventionsbegæring, ikke kan tages til følge, i hvert fald for så vidt begæringen hævdes at være støttet på andre anbringender end dem, den nederlandske regering har påberåbt sig. Ifølge sagsøgte vedrører interventionsbegæringen i det væsentlige princippet om åbenhed i lovgivningsarbejdet, selve bestemmelserne om aktindsigt og gennemførelsesbestemmelserne hertil, dvs. spørgsmål, som ligger fjernt fra sagens genstand.

Hertil bemærkes dels, at Rådet selv har fremhævet den forbindelse, der er mellem bestemmelser om aktindsigt og den måde, hvorpå Rådets arbejde forløber, navnlig den mulige indflydelse, som en større åbenhed kan have på Rådets drøftelser, herunder de »lovgivningsmæssige«, og dels, at selv om Parlamentets anbringender delvis adskiller sig fra sagsøgerens, kan man ikke rejse tvivl om, at Parlamentets interventionsbegæring kun »går ud på at understøtte en af parternes påstande« i overensstemmelse med artikel 37 i statutten for Domstolen. Henvisningen til præcedens i sagen Kommissionen mod Rådet

12 — Dom af 7.5.1991, sag C-69/89, Sml. I, s. 2069, præmis 49 og 50.

13 — Dom af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Sml. I, s. 2555, præmis 74 ff.

forekommer mig således ikke at være relevant [14]: I denne forbindelse blev Parlamentets interventionsbegæring nemlig afvist, udelukkende for så vidt Parlamentet havde nedlagt en yderligere påstand i forhold til sagsøgeren, til støtte for hvem Parlamentet var indtrådt i sagen. Dette er klart ikke tilfældet i denne sag.

13. Med hensyn til sagens realitet bemærkes indledningsvis, at skønt jeg i vid udstrækning deler den nederlandske regerings almindelige holdning til borgernes ret til oplysninger og deres adgang til de dokumenter, som myndighederne ligger inde med, finder jeg imidlertid ikke, at de fremsatte anbringender kan begrunde, at de omhandlede retsakter erklæres ugyldige. Jeg skal derfor søge at forklare, hvorfor dette er min overbevisning, dog ikke uden at have fremsat nogle nødvendige (og kortfattede) indledende betragtninger.

14. Først og fremmest er det næppe nødvendigt at minde om, at adgang til offentlige myndigheders oplysninger, med det formål at sikre, at borgerne ligeledes i udarbejdelsesfasen får større kendskab til de »myndighedernes« retsakter og øvrige foranstaltninger, er et spørgsmål, som er nært forbundet med spørgsmålet om institutionernes demokratiske karakter. Det er nemlig kun muligt, såfremt der gives hensigtsmæssig oplysning om den virksomhed, som udøves af den lovgivende magt, den udøvende magt og af forvaltningen i almindelighed, dels at udøve faktisk og effektiv kontrol — også fra offentlighedens side — med, hvorledes magten udøves, dels at udvikle organisationsformer for forholdet mellem forvaltningen og borgerne, som sikrer, at disse får en reel indflydelse.

At offentlighed indgår i det demokratiske system, fremgår også med al ønskelig tydelighed af en sammenlignende undersøgelse af ordningerne i Fællesskabets forskellige medlemsstater, som alle anerkender, at borgerne har vidtgående ret til informationer, skønt såvel rangfølgen af den retskilde, som fastslår og regulerer denne rettighed, såvel som de begrænsninger, denne rettighed er underlagt, varierer fra det ene land til det andet. For det første er det i almindelighed muligt at få adgang til de lovgivende organers dokumenter, navnlig de dokumenter, som vedrører den primære lovgivningsfunktion, hvis offentliggørelse endog normalt er foreskrevet. Desuden er det i stadig stigende grad — navnlig siden tresserne — blevet anerkendt, at borgerne har ret til indsigt i de dokumenter, som regeringen og administrationen råder over, navnlig med det formål at skabe stadigt mere åbne gensidige forbindelser og

14 — Dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Sml. I, s. 939, præmis 22, 23 og 24 (»affaldsdirektivet«). Under denne sag havde Parlamentet ikke blot støttet Kommissionens søgsmål med henblik på annullation af et direktiv, i det omfang dette var udstedt med fejlagtig hjemmel, men havde ligeledes gjort gældende, at en artikel i samme direktiv var uforenelig med traktaten, og havde også påstået denne artikel annulleret, uden at Kommissionen havde behandlet spørgsmålet i sit søgsmål.

frigøre administrationen fra sine mere eller mindre åbenbart autoritære træk [15].

15. Som det fremgår af en oversigt, Domstolens Dokumentationstjeneste har udarbejdet, er der i denne sammenhæng i de fleste af medlemsstaterne blevet vedtaget bestemmelser, i en række tilfælde på forfatningsniveau [16], hvorefter borgeren i almindelighed har ret til indsigt i administrationens dokumenter. Disse bestemmelser har først og fremmest til formål at gøre det muligt for den, som er part i en administrativ procedure, at gøre sit synspunkt gældende på en hensigtsmæssig måde: Således betragtet er rettigheden et supplement til retten til kontradiktion. For det andet har adgang til det offentliges informationer til formål at styrke borgernes deltagelse i forvaltningens beslutningsproces og anerkendes således uafhængigt af, om den pågældende påviser at have en særlig retlig interesse heri. Med andre ord er det ikke længere korrekt, at alt er hemmeligt, hvis der ikke udtrykkeligt er givet adgang hertil; det forholder sig nøjagtigt modsat.

Fra princippet om aktindsigt gælder der normalt en række udtrykkelige undtagelser, som begrundes i nødvendigheden af at beskytte visse almindelige offentlige interesser eller private forhold. Det drejer sig i stor udstrækning om de samme undtagelser, som anføres i den nævnte adfærdskodeks og i afgørelse 93/731: Den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, strafferetlige procedurer, forretningshemmeligheder, ret til beskyttelse af fortrolighed osv.

Det er vigtigt atter at fremhæve, at disse bestemmelser indebærer, at fortrolighed ikke længere er det almindelige princip for de offentlige myndigheder, og at anerkendelsen af, at borgerne har ret til adgang til de oplysninger, som de offentlige myndigheder råder

15 — Jf. Kommissionens bilag til meddelelse af 5.5.1993, KOM(93) 191 endelig udg., som citeres i note 7, »Offentlig adgang til institutionernes dokumenter«. Jf. tillige D. Curtin og H. Meijers: »The principle of open government in Schengen and the European Union: democratic retrogression?«, *Common Market Law Review*, 1995, s. 391 f.

16 — Dette gælder Belgien (artikel 32 i forfatningen, som bekendtgjort den 17.2.1994; denne bestemmelse blev indsat under forfatningsrevisionen i 1993 og trådte i kraft den 1.1.1995), Spanien (hvor den almindelige adgang til de dokumenter, som de offentlige myndigheder ligger inde med, følger af princippet om offentlighed af retsakter fra den lovgivende, udøvende og dømmende magt, som er fastslået i forfatningens artikel 9, stk. 3, og i artikel 80, 105 og 120), Finland (artikel 10, stk. 2, i forfatningen af 17.7.1919, som ændret med ikrafttræden den 1.8.1995, hvor aktindsigt knyttes sammen med ytringsfriheden), Nederlandene (artikel 110 i forfatningen, som ændret i 1983), Portugal (artikel 268 i forfatningen, som ændret i 1989) og Sverige (hvor aktindsigt i offentlige dokumenter er fastslået i pressefrihedsforordningen af 1766, som har forfatningsrang). For Østrigs vedkommende bemærkes, at de offentlige myndigheder efter en forfatningsrevision i 1987 i medfør af forfatningens artikel 20 er forpligtet til at give adgang til oplysninger, som de ligger inde med. Denne bestemmelse skaber imidlertid ikke subjektive rettigheder for borgerne, men blot en forpligtelse for den almindelige lovgiver, såvel på forbundsniveau som på Länder-niveau, til at træffe bestemmelser om en sådan rettighed: Dette er sket ved hjælp af en række love, som blev vedtaget i årene 1987 til 1990. Generelle bestemmelser om aktindsigt i en almindelig lov findes også i Danmark (lov nr. 571 og lov nr. 572 af 19.12.1985), i Frankrig (lov nr. 78-17 af 6.1.1978, lov nr. 78-573 af 17.7.1978 og lov nr. 79-18 af 3.1.1979), i Grækenland (lov nr. 1599/1986, hvor denne rettighed imidlertid er underlagt adskillige betingelser og undtagelsesbestemmelser) og i Italien (lov nr. 241 af 7.8.1990, hvor retten til aktindsigt begrænses til de personer, som har interesse heri med henblik på beskyttelsen af relevante retspositioner).
I de lande, hvor der ikke i almindelighed gælder bestemmelser om aktindsigt, foreligger der under alle omstændigheder en række særlige love inden for specielle områder.

over, er udtryk for et demokratisk princip og således medvirker til at fastlægge selve statsformen.

16. I en række resolutioner og henstillinger vedtaget af Den Parlamentariske Forsamling og af Ministerkomitéen i Europarådet anerkendes det ligeledes, at en velinformeret offentlighed er et væsentligt træk ved ethvert demokratisk system. I denne forbindelse kan f.eks. nævnes Forsamlingens henstilling nr. 854 (1979) af 1. februar 1979 [17], hvor der gives udtryk for ønsket om, at der bortset fra de uundgåelige undtagelsestilfælde sikres offentligheden adgang til forvaltningens dokumenter og navnlig ret til at kræve og opnå oplysninger fra regeringens organer og tjenestegrene. Af ubestridelig vigtighed er ligeledes Ministerkomitéens henstilling nr. R(81) 19 af 25. november 1981 [18], hvor medlemsstaterne netop »i betragtning af den betydning, som fyldestgørende information har for offentligheden i et demokratisk samfund med henblik på den offentlige debat«, opfordres til at gennemføre automatisk aktindsigt i de oplysninger, som de offentlige myndigheder ligger inde med i deres respektive retsordener, uden at den pågældende er forpligtet til at begrunde sin anmodning. Endelig henledes opmærksomheden på en »Erklæring om massemedierne i et demokratisk samfund«, der blev vedtaget under den fjerde europæiske ministerkonference om massekommunikationsmidlerne, afholdt i Prag i december 1994, hvis deltagere anbefalede Europarådets Ministerkomité at undersøge »det hensigtsmæssige i at udarbejde en bindende retsakt eller træffe andre forholdsregler til fastlæggelse af grundprincipperne vedrørende aktindsigt i de informationer, som de offentlige myndigheder ligger inde med«. Det kan synes, som om retten til aktindsigt stadig tydeligere fremstilles som en grundlæggende borgerret.

De nævnte retsakter fra Europarådet har navnlig fastslået forbindelsen mellem retten til aktindsigt i de offentlige myndigheders dokumenter og den ytringsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger, som er sikret ved artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Som Europa-Parlamentet med rette har anført, skal denne rettighed tillige ses i sammenhæng med den »frihed til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker af enhver art«, som sikres i artikel 19 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, undertegnet i New York den 19. december 1966.

På det internationale traktatretsplan såvel som i medlemsstaternes retsordener er vi således vidne til en stadig udvidelse og en stadig videreudvikling af retten for borgeren til adgang til offentlige oplysninger, hvad enten det drejer sig om videreudvikling af

17 — Council of Europe, Parliamentary Assembly, Texts adopted, 30th Ordinary Section, part 3, January-February 1979.

18 — Council of Europe, Council of Ministers, Collection of recommendations, resolutions and declarations relating to human rights, 1949-1987, Strasbourg.

borgerens tidligere ret eller om en selvstændig ret, som er resultatet af en udvikling i opfattelsen af forholdet mellem forvaltningen og borgerne eller — mere generelt — mellem de styrende og dem, som styres.

17. I Fællesskabets retsorden foreligger endnu ikke på nuværende tidspunkt almindelige bestemmelser om aktindsigt i de dokumenter, som institutionerne ligger inde med. Der er alene tale om nogle særregler, som pålægger offentliggørelse af eller fortrolighed omkring en række retsakter eller oplysninger, og som er fastsat i traktaterne eller bestemmelser i den afledte ret. Dette gælder f.eks. traktatens artikel 191, stk. 2, hvorefter Rådets og Kommissionens forordninger samt direktiver, der er rettet til alle medlemsstaterne, skal offentliggøres, og hvor denne offentliggørelse oven i købet er afgørende for, at de omhandlede retsakter træder i kraft, eller samme traktats artikel 156 og de tilsvarende bestemmelser i EKSF- og Euratom-traktaterne [19], hvorefter Kommissionen hvert år skal offentliggøre en almindelig beretning om Fællesskabets virksomhed. De oplysninger, som Fællesskabets institutioner erhverver ved udførelsen af kerneenergiforskningsprogrammer, skal derimod i medfør af Euratom-traktatens artikel 24-27 hemmeligholdes for at beskytte medlemsstaternes forsvarsinteresser. Med henblik navnlig på beskyttelse af virksomhedernes forretnings- og produktionshemmeligheder forbyder EKSF-traktatens artikel 47, stk. 2, EF-traktatens artikel 214 samt artikel 20 i forordning nr. 17 [20] om anvendelse af EF-traktatens konkurrenceregler desuden Kommissionen og dennes tjenestemænd og øvrige ansatte at give en række oplysninger, som de har opnået under udøvelsen af deres hverv.

18. Er forholdet i virkeligheden det — således som den nederlandske regering gør gældende — at afgørelse 93/731 netop har til formål at opstille sådanne almindelige bestemmelser om aktindsigt i offentlige dokumenter, i det mindste i Rådets dokumenter, og således muligvis tillægger borgeren en subjektiv ret til at få de ønskede oplysninger?

Efter min opfattelse kan man ikke tillægge den omtvistede retsakt denne rækkevidde. Såvel afgørelsens form som dens indhold viser nemlig, at den, når alt kommer til alt, har til formål at offentliggøre den fremgangsmåde, som Rådet følger ved begæringer om aktindsigt, og at gøre denne fremgangsmåde offentlig kendt, idet der tilføjes de nødvendige ændringsbestemmelser med henblik på at sikre reel offentlighed i forbindelse med Rådets arbejde. Som et led i den tilstræbte størst mulige gennemsigtighed i Fællesskabet, jf. den nævnte erklæring, der er indsat som bilag (nr. 17) til traktaten om Den Europæiske Union, får borgeren således et præcist

19 — Henholdsvis artikel 17 i EKSF-traktaten og artikel 125 i Euratom-traktaten.

20 — Rådets forordning af 6.2.1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81).

kendskab til de interne regler, som institutionens kompetente tjenestegrene anvender i denne forbindelse.

19. Rådet har således med rette anført, at de anfægtede bestemmelser vedrører Rådets interne organisation og funktion og ikke i sig selv medfører subjektiv ret til oplysninger. En sådan ret er snarere hjemlet i det demokratiske princip, som er et af de grundlæggende elementer i opbygningen af Fællesskabet, således som det nu er fastslået i præamblen til Maastricht-traktaten [21] og ved artikel F [22] i de fælles bestemmelser. I lyset af den udvikling, som har fundet sted i medlemsstaternes retsordener, udgør aktindsigt i offentlige dokumenter nu et væsentligt led af dette princip. Denne ret forudsættes nemlig som nødvendig for, at offentligheden kan øve effektiv kontrol med myndighedernes handlinger. Det er således det demokratiske princip med det indhold, som de forskellige nationale retsordener efterhånden har tillagt det, som påbyder, at aktindsigt ikke længere begrænses til kun at gælde adressaten for den offentlige myndigheds foranstaltning: Retten til aktindsigt er i denne betydning, som et krav forbundet med overholdelsen af retten til kontradiktion, blevet anerkendt og beskyttet i Fællesskabets retsorden, navnlig inden for rammerne af anvendelsen af konkurrencereglerne [23].

På den anden side kan man ikke undlade at fremhæve, at i det mindste hvad angår udøvelsen af lovgivningsfunktionen, er offentlighed i forbindelse med de lovgivende forsamlingers arbejde et fælles princip i medlemsstaternes forfatningstraditioner.

20. Hvorvidt borgerne kan påberåbe sig, at bestemmelserne i afgørelse 93/731 er tilsidesat, når det er fastslået, at den omhandlede retsakt er vedtaget som et led i den enkeltes institutions beføjelse til at træffe bestemmelser om sin egen forretningsorden, er et ganske andet spørgsmål. Domstolens praksis har imidlertid allerede klarlagt — hvilket den nederlandske regering i øvrigt ikke har bestridt — at dette er muligt i alle de tilfælde, hvor den interne bestemmelse har til formål at beskytte borgerne [24].

21 — Jf. bl.a. præamblens tredje og femte led, hvori de kontraherende parter bekræfter »den betydning, de tillægger principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne samt de grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincippet« og deres udtrykkelige fælles ønske om »at udbygge institutionernes demokratiske og effektive virkemåde for at sætte disse i stand til inden for en fælles institutionel ramme bedre at udføre de opgaver, der pålægges dem«.

22 — Artikel F, stk. 1, lyder: »Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet og deres styreformer, der bygger på demokratiske principper«.

23 — Som bekendt er rækkevidden af og begrænsningerne i retten til aktindsigt i Kommissionens dokumenter blevet fastlagt i Domstolens meget omfattende praksis: Jf. f.eks. dom af 13.2.1979, sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, Sml. s. 461, navnlig præmis 9-16, af 29.10.1980, forenede sager 209/78-215/78 og 218/78, Van Landewyck mod Kommissionen (»FEDETAB«), Sml. s. 3125, navnlig præmis 36-40, af 9.11.1983, sag 322/81, Michelin mod Kommissionen, Sml. s. 3461, navnlig præmis 5-10, og af 3.7.1991, sag C-62/86, AKZO mod Kommissionen, Sml. I, s. 3359, navnlig præmis 15-24.

24 — Jf. foruden de i note 12 og 13 nævnte domme i sagerne Nakajima mod Rådet og Kommissionen mod BASF, dom af 17.1.1984, forenede sager 43/82 og 63/82, VBVB og VBBB mod Kommissionen, Sml. s. 19, præmis 14, og af 11.10.1990, sag C-200/89, FUNOC mod Kommissionen, Sml. I, s. 3669, præmis 14.

Efter fast retspraksis er det mere generelt fastslået, at institutionerne, når de har opstillet en intern regulering, ikke uden begrundelse senere kan tilsidesætte disse regler, idet lighedsgrundsætningen ellers ville blive krænket [25].

På denne baggrund kan borgerne således klart kræve, at Rådet overholder de bestemmelser, som det har pålagt sig selv, når det skal træffe afgørelse om begæringer om aktindsigt; at borgerne kan påberåbe sig disse bestemmelser betyder imidlertid på ingen måde, at borgernes ret til oplysninger har hjemmel i heri. Som nævnt bestod denne rettighed, før Rådets nye forretningsorden og afgørelse 93/731 blev vedtaget. De anfægtede retsakter regulerer derfor blot den pågældende institutions funktion under hensyn til denne rettighed; på den anden side kunne de heller ikke have anden rækkevidde, idet det navnlig fremgår af den valgte hjemmel, at dette — og ikke noget andet — var formålet.

21. Dette medfører tillige, at Fællesskabets retsinstanser, når de skal efterprøve, om en afgørelse om afslag på aktindsigt i et bestemt dokument er lovlig, under alle omstændigheder skal sikre sig, at borgerne rent faktisk får de rettigheder, som i denne forbindelse tilkommer dem. Med andre ord vil en rådsafgørelse være ulovlig, selv om den er vedtaget under overholdelse af de af Rådet fastsatte bestemmelser om offentlighed, såfremt afgørelsen er i strid med det væsentlige indhold i retten til aktindsigt.

Dette er efter min opfattelse netop betydningen af Rettens dom i sagen Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet [26], hvor Retten for første gang skulle tage stilling til spørgsmålet. Retten fastslog i denne forbindelse, at Rådet ikke lovligt kunne nægte at meddele aktindsigt i en række dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731, dvs. med henvisning til nødvendigheden af at opretholde tavshedspligt om Rådets drøftelser, da det ikke var bevist, at man i det pågældende tilfælde havde foretaget en reel afvejning af de involverede interesser. Heraf følger for det første, at offentlighed indgår i de principper, som fællesskabsinstitutionernes handlinger skal bygge på: Kun særlige og velidentificerede interesser kan føre til, at borgernes ret til at modtage oplysninger tilsidesættes. For det andet stod det Retten klart, at indholdet af og begrænsningerne i denne ret ikke er fastlagt i afgørelse 93/731: Kun således kan man forstå, at Rådets afslag på begæringen om aktindsigt blev annulleret i det pågældende tilfælde, et afslag, som ellers måtte anses for at være i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2.

25 — Jf. f.eks. dom af 30.1.1974, sag 148/73, Louwage mod Kommissionen, Sml. s. 81, præmis 12, og af 10.12.1987, forenede sager 181/86, 182/86, 183/86 og 184/86, Del Plato m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 4991, præmis 10; dette princip er blevet fastslået på ny af Retten i dom af 24.1.1991, sag T-63/89, Latham mod Kommissionen, Sml. II, s. 19, præmis 25.

26 — Dom af 19.10.1995, sag T-194/94, Sml. II, s. 2765.

22. Jeg er således enig med den nederlandske regering, for så vidt angår det ønskelige eller måske endog det nødvendige i at vedtage almindelige bestemmelser ad »lovgivningsvejen« om aktindsigt i institutionernes dokumenter og hensyntagen til borgernes ret til oplysninger med det formål at klarlægge fremgangsmåderne herved og begrænsningerne heri, eventuelt set i forhold til institutionernes forskellige funktioner. Når der ikke er udstedt sådanne bestemmelser, og naturligvis under forbehold af Fællesskabets retsinstansers kontrol med de afgørelser, hvorved der i enkelttilfælde gives afslag på aktindsigt, kan man imidlertid ikke benægte, at institutionerne med hjemmel i deres respektive beføjelse til at fastlægge den interne forretningsorden selvstændigt kan regulere området, for så vidt angår de aspekter, der direkte vedrører fremgangsmåden i forbindelse med og betingelserne for stillingtagen til begæringer om aktindsigt.

23. Endelig begrænser adfærdskodeksen sig til at fastlægge de fælles principper og betingelser, som Kommissionen og Rådet ville lægge til grund ved gennemførelsen af regler om aktindsigt; samtidig overlades det til de to institutioner at gennemføre reglerne ved specifikke bestemmelser for den enkelte institution. Der foreligger således en i det væsentlige politisk bestemt aftale, således som den nederlandske regering også principalt har anført, som ikke har til formål at skabe retsvirkninger.

Da den omhandlede adfærdskodeks således hverken har eller vil kunne få retsvirkninger, kan den i overensstemmelse med Domstolens sædvanlige formulering ikke være genstand for et annullationssøgsmål [27].

24. En sidste bemærkning vedrørende sagens omkostninger. Hvis man følger den af mig foreslåede løsning, skulle Kongeriget Nederlandene betale sagens omkostninger. Det bestemmes nemlig i artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at »det pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger«, hvis der er nedlagt påstand herom, hvilket er tilfældet. Når imidlertid henses til den fundamentale betydning af det i denne sag rejste spørgsmål — nemlig Fællesskabets demokratiske udvikling — og den omstændighed, at jeg, skønt de særlige anbringender, hvorpå søgsmålet støttes, må forkastes, kan tilslutte mig den nederlandske regerings generelle opfattelse, for så vidt angår retten til oplysninger, navnlig, at det er nødvendigt på dette område at udstede generelle bestemmelser, foreslår jeg Domstolen undtagelsesvis at ophæve sagens omkostninger, også for at sende et signal til Fællesskabets institutioner om, at det haster med at løse de opgaver, som påhviler dem på dette område.

27 — Retsakten er således efter sin karakter fundamentalt forskellig såvel fra den »adfærdskodeks«, som dommen af 13.11.1991, sag C-303/90, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5315, navnlig præmis 9, drejede sig om, såvel som fra andre retsakter hvorom Domstolen har fastslået, at de kunne være genstand for søgsmål i det omfang de — skønt de ikke opfyldte en række formelle betingelser — dog kunne have retsvirkninger på grund af deres indhold: Jf. f.eks. dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571, navnlig præmis 8 (»interne instrukser«), og af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, navnlig præmis 9 (»meddelelse om statsstøtte«).

Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Sagen afvises, i det omfang den vedrører annullation af akt 93/730/EF med titlen »Adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter«.

— Rådet frifindes i øvrigt.

— Alle parter, herunder intervenienterne, betaler deres egne omkostninger.