FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 28 november 1995 *

1. Genom föreliggande talan har Konungariket Nederländerna ansökt om ogiltigförklaring av rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar [1], av artikel 22 i rådets beslut 93/662/EG av den 6 december 1993 om antagande av dess arbetsordning [2], samt av rättsakten 93/730/EG med rubriken "uppförandekodex för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar" (nedan kallad uppförandekodexen) [3], som antagits gemensamt av de båda institutionerna, i den mån den har rättsverkan.

Till stöd för sin talan har den nederländska regeringen gjort gällande att rådet har gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom att ha grundat regleringen av allmänhetens tillgång till handlingar i dess besittning på artikel 151 i EG-fördraget, enligt vilken rådet får anta sin egen arbetsordning. Enligt sökanden skulle denna fråga inte kunna inskränkas till att utgöra endast ett organisationsproblem i sagda institutions interna verksamhet.

2. För att bättre förstå parternas argumentation bör historiken bakom antagandet av de omstridda rättsakterna återges i korthet.

Dessa har sitt ursprung i förklaring nr 17 om rätten till tillgång till information, som finns bilagd slutakten från den regeringskonferens som antog Fördraget om Europeiska unionen [4]. Enligt denna förklaring "anser [konferensen] att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast år 1993 lägger fram en rapport för rådet angående åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna har tillgång till".

I det syftet gavs vid Europeiska rådets möte i Birmingham den 16 oktober 1992 medlemsstaternas utrikesministrar i uppdrag att utarbeta förslag för att öka insynen i gemenskapsinstitutionernas arbete och att införa möjligheten att offentliggöra åtminstone delar av rådets överläggningar. [5] Vid mötet

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT nr L 340, s. 43.

2 — EGT nr L 304, s. 1.

3 — EGT nr L 340, s. 41.

4 — EGT nr C 191, 1992, s. 101.

5 — Texten i Birminghamdeklarationen, "En gemenskap närmare sina medborgare", finns återgiven i *Bulletin des Communautés européennes* nr 10-1992, s. 9, punkt 1.8.

uppmanades även kommissionen att till början av år 1993 avsluta sitt arbete med att förbättra tillgången till den information som är tillgänglig för gemenskapens institutioner. Denna begäran upprepades vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 12 december 1992. [6]

3. För att verkställa Maastricht-förklaringen och följa Europeiska rådets anmaningar klargjorde kommissionen i två på varandra följande meddelanden till rådet, parlamentet samt ekonomiska och sociala kommittén av den 5 maj [7] respektive den 2 juni 1993 [8] sin inställning i frågan om allmän tillgång till handlingar och angav grundprinciper och en första serie särskilda åtgärder att vidta i syfte att förbättra insynen i gemenskapens verksamhet. Kommissionen föreslog särskilt att de grundläggande principer som skulle inspirera regleringen i fråga, åtminstone i ett första skede, skulle fastställas i en överenskommelse mellan institutionerna.

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 22 juni 1993 uppmanades rådet och kommissionen att fortsätta sitt arbete med beaktande av att medborgarna borde tillförsäkras största möjliga tillgång till information och fastslogs målsättningen att genomföra samtliga nödvändiga åtgärder före slutet av år 1993. [9]

4. Den 6 december 1993 antog rådet och kommissionen ett gemensamt dokument, den redan nämnda uppförandekodexen, i vilken fastställdes de principer och villkor som enligt vad de båda institutionerna överenskommit skulle ligga till grund för regleringen av tillgången till handlingar som dessa innehar och anförtroddes åt respektive institution att genomföra dessa principer genom särskilda föreskrifter.

Samma dag ändrade rådet sin arbetsordning genom ovan nämnda beslut 93/662/EG, varvid vidtogs de ändringar som nödvändiggjorts av att Maastricht-fördraget trätt i kraft. Här kan särskilt noteras att det i artikel 22 fastslås att "[r]ådet skall anta närmare föreskrifter om hur allmänheten skall få tillgång till sådana rådshandlingar vilkas offentliggörande inte har några allvarliga eller skadliga följder".

Med stöd av artikel 151.3 i EG-fördraget och artikel 22 i den nya arbetsordningen antog rådet den 20 december samma år beslut 93/731/EG, som i huvudsak återger bestämmelserna i uppförandekodexen med vissa

6 — Se *Bulletin des Communautés européennes* nr 12-1992, s. 10, punkt 1.5.

7 — KOM (93) 191 slutlig, "Allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar", EGT nr C 156, s. 5.

8 — KOM (93) 258 slutlig, "Öppenhet i gemenskapen", EGT nr C 166, s. 4.

9 — Se *Bulletin des Communautés européennes* nr 6-1993, s. 15, punkt 1.22.

tillägg. [10] I artiklarna 2 och 3 regleras förfarandet som skall följas av den som vill få tillgång till en handling (formen för ansökningen, behörig mottagande instans) och de konkreta formerna för utlämnandet (tillgång till handlingen på platsen eller utlämnande av en kopia av den begärda handlingen). Härvid bör förtydligas att sökanden, enligt den ståndpunkt som kommissionen har intagit i sina meddelanden, inte är tvungen att uppge skälen till att han önskar erhålla viss information.

I artikel 4.1 anges undantagen från den i artikel 1 i beslutet föreskrivna huvudregeln om att allmänheten skall ha tillgång till handlingar, vilka undantag syftar till att skydda de intressen som där räknas upp och som ansetts väga tyngre än insyn i rådets verksamhet. Närmare bestämt skall tillgång vägras då offentliggörandet av en handling skulle kunna skada allmän säkerhet (inbegripet internationella förbindelser, monetär stabilitet, ett korrekt utförande av rättsliga förfaranden samt inspektioner) eller skyddet för privatlivet och företagshemligheter, eller om det skulle strida mot gemenskapens finansiella intressen eller, slutligen, den sekretess som begärts av den fysiska eller juridiska person som tillhandahållit institutionen viss information. Till dessa uttryckligen angivna undantag lägger artikel 4.2 en vidare möjlighet att vägra tillgång till en handling "för att skydda den sekretess som gäller för rådets överläggningar"..

I artiklarna 5, 6 och 7 fastslås slutligen tillvägagångssättet för de behöriga rådsenheternas prövning av ansökningar om att få tillgång till handlingar samt ett särskilt förfarande för "internt överklagande" som sökanden kan tillgripa i det fall institutionen avser att avslå ansökningen. I ett sådant fall kan sökanden, som skall underrättas om skälen för det tilltänkta beslutet, inom en månad ge in en "bekräftande ansökning" med begäran om omprövning av ställningstagandet. Ett eventuellt beslut om att avslå även en sådan bekräftande ansökning skall ange grunderna för beslutet och sökanden skall samtidigt informeras om möjligheten att vända sig till ombudsmannen enligt artikel 138e i EG-fördraget eller att ansöka om att få beslutet ogiltigförklarat enligt artikel 173 (artikel 7.3). [11]

5. Efter att ha klargjort de i målet föreliggande rättsakternas art och räckvidd, liksom den kontext i vilken de antogs, övergår jag

10 — Jag vill påminna om att den nederländska delegationen har röstat mot såväl uppförandekodexen som de båda rådsbeslutен av samma anledningar som den i dag ansöker om att dessa skall ogiltigförklaras.

11 — För framställningens fullständighets skull bör påpekas att enligt artikel 7.2 och 7.4 skall underlåtenhet från rådets sida att besvara en ansökning, den ursprungliga såväl som den bekräftande, inom en månad från det att den ingivits anses som ett avslag.

nu till att bedöma de argument som anförts för att de skall ogiltigförklaras. Det bör genast klargöras att den nederländska regeringens kritik inte gäller regleringens innehåll i sak, det vill säga att den skulle vara otillräcklig för att garantera insyn i förvaltningens verksamhet och därigenom det skydd som enskilda kan göra gällande beträffande sin rättsliga ställning. Det som ifrågasätts är uteslutande dess rättsliga grund. Det är närmare bestämt det felaktiga valet av rättslig grund och beslutsform som enligt sökanden gör åtgärderna i sig otillräckliga för det syfte i vilket de vidtagits.

Den nederländska regeringen påpekar att beslut 93/731/EG, som fastslår reglerna för offentlighet i förvaltningens verksamhet, i huvudsak reglerar förhållandet mellan institutionerna och gemenskapens medborgare, som är mottagare av dessa rättsakter eller i varje fall på ett eller annat sätt berörs av utarbetandet av rättsakterna och dessas faktiska tillämpning. I ett sådant perspektiv skapar beslutet en rätt för den enskilde att få kännedom om rådets verksamhet, även under dess förberedande och utredande faser och inte endast under avgörandestadiet; dessutom säkerställs domstols skydd. Att detta skulle vara den omtvistade rättsaktens syfte skulle särskilt framgå av lydelsen av artikel 1, som fastslår den allmänna principen om allmänhetens tillgång till rådets handlingar, samt av artikel 7, som reglerar förfarandet för prövningen av ansökningar om att få tillgång till handlingar och samtidigt möjliggör för sökanden att överklaga avslagsbeslut.

6. Med anledning av regleringens direkta inverkan på enskildas rättsliga ställning anser den nederländska regeringen att rådet inte rättsenligt kan grunda en sådan på bestämmelser sådana som artikel 151 i fördraget och artikel 22 i rådets arbetsordning, vilkas syfte huvudsakligen är att säkerställa att institutionens verksamhet förlöper väl och utförs korrekt. I detta avseende ifrågasätts inte att en enskild undantagsvis skulle kunna åberopa ett brott mot en föreskrift i en institutions arbetsordning, om föreskriften i fråga (även) syftar till att skydda enskilda och således kan inverka på deras rättsliga ställning. Likväl vore det enligt sökanden en helt annan sak att tillerkänna rådet behörigheten att anta bestämmelser som skapar rättigheter och skyldigheter för enskilda på grundval av en för institutionen intern rättsakt som berör dess organisation och utförandet av dess verksamhet. En sådan behörighet skulle i själva verket inte kunna grundas på annat än relevanta föreskrifter i fördraget och utövas i lämpliga former för de fastställda ändamålen.

Rådet klandras således för att blanda ihop den grundläggande princip enligt vilken den enskilde i varje fall skall garanteras domstols skydd i förhållande till varje rättsakt eller verksamhet som påverkar hans rättsliga sfär

med frågan, som är av annan art, om en institutions befogenhet att vidta en viss åtgärd.

Eftersom insyn i beslutsprocesserna utgör ett grundläggande drag i varje demokratiskt system och då rätten till tillgång till information, däribland sådan som innehas av myndigheter, utgör en grundläggande rättighet för individen, följer därav enligt den nederländska regeringen — som ansluter sig till de påpekanden i denna fråga som framförts i Europaparlamentets interventionsinlaga — att fastställandet av tillvägagångssätt, villkor och gränser för allmänhetens tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar inte kan lämnas till varje institutions skönsmässiga bedömning utan måste följa de gängse normala "lagstiftningsförfaranden" som föreskrivs i fördraget och åtföljas av nödvändiga garantier för att rättigheten skall kunna utövas. Med ett sådant synsätt borde ändringar av rådets arbetsformer och organisation, alltså av dess arbetsordning, till följd av utövandet av rätten till information endast ha varit en (eventuell) följd av att en sådan allmän reglering antagits.

Samma skäl ligger till grund för yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 22 i arbetsordningen.

7. Vad beträffar uppförandekodexen anser den nederländska regeringen att den i själva verket inte utgör en rättsakt med rättsverkan, utan att den huvudsakligen är av politisk natur och inskränker sig till att bekräfta rådets och kommissionens överenskommelse om gemensamma riktlinjer för allmänhetens tillgång till handlingar. Med den rättsakten skulle de båda institutionerna i själva verket endast ha förbundit sig att vid ett senare tillfälle genomföra, var och en för sin del, de principer som sålunda fastslagits.

I andra hand, för det fall att domstolen skulle bedöma rättsakten annorlunda, yrkar sökanden att den skall ogiltigförklaras på grund av att den kränker väsentliga formföreskrifter då den inte hänvisar till den rättsliga grund på vilken den är antagen. I detta avseende förtydligar den nederländska regeringen att säkerligen varken artikel 151 eller artikel 162, vilket däremot rådet hävdar, kan anses utgöra en lämplig rättslig grund för uppförandekodexen, då denna fastställer en reglering som går långt utöver de problem som avser rådets interna organisation eller samarbetsformerna mellan denna institution och kommissionen.

8. Den nederländska regeringen gör slutligen gällande att rådet, genom att begränsa överenskommelserna om offentlighet i förvaltningens verksamhet till ett samarbete mellan två institutioner, har brutit även mot den balans mellan institutionerna som anges i artikel 4 i fördraget. Med beaktande av regleringens vikt och dess följder borde utarbetandet av den ha skett genom samarbete mellan samtliga berörda institutioner, bland dessa även parlamentet.

9. Som svar på de argument som den nederländska regeringen har anfört gör rådet framför allt gällande att, då fördraget inte innehåller föreskrifter om offentlighet i beslutsprocessen, de olika institutionerna tillerkänns befogenheten att självständigt reglera frågan, vilket faktiskt var och en av dessa har gjort sedan gemenskapen upprättades. Denna befogenhet har i själva verket aldrig ifrågasatts.

Vad särskilt beträffar rådet framhäver detta att dess arbetsordning alltid innehållit föreskrifter om dess arbetes och handlingars offentlighet, då detta är en fråga som är intimt förknippad med såväl formerna för som utformandet av institutionens interna verksamhet och, slutligen, själva beslutsprocessens effektivitet. Angående detta understryker rådet hur såväl överläggningarnas art som deras innehåll kan variera beroende på vilken offentlighet som ges åt utarbetandet av ett visst beslut liksom åt de handlingar som återger utarbetandeprocessen. Tills den ändrades den 6 december 1993 var huvudregeln i arbetsordningen att sekretess gällde för dokumentation kring rådsarbetet, såvida inte en majoritet av rådets medlemmar beslutat annorlunda. Dessa regler har ändrats inom ramen för den politik för ökad insyn som inletts i och med undertecknandet av unionsfördraget, men detta hindrar inte att föremålet för regleringen, vad beträffar den grad av offentlighet som skall kännetecknа rådets överläggningar, fortfarande omfattas av institutionernas befogenhet att organisera sin egen verksamhet.

När det väl beslutats att regeln om sekretess inte längre skulle gälla samtliga handlingar, blev det oundgängligt att fastställa principer som skulle ligga till grund för att avgöra vilka handlingar som man kunde låta tredje man ta del av respektive vilka som skulle förbli sekretessbelagda, liksom de konkreta formerna för tillgången. Grundkriteriet — framhäver rådet — fastslogs i detta syfte i artikel 22 i den nya arbetsordningen, enligt vilken allmänheten endast ges tillgång till de handlingar "vars offentliggörande inte har några allvarliga eller skadliga följder". Kriteriet har senare utvecklats i beslut 93/731/EG, som fastställer villkor och begränsningar för tillgången, förfarandet för inlämnandet av ansökningar samt institutionens därpå följande åligganden. Enligt svaranden skulle ett godkännande av den nederländska regeringens ståndpunkt paradoxalt nog leda till att rådet frånkändes behörigheten att besluta några som helst andra regler rörande insynen i dess verksamhet än sekretessregler, en behörighet som tidigare aldrig ifrågasatts.

10. Rådet ifrågasätter dessutom att den omtvistade regleringen skulle haft till följd att det skapades en allmän rätt till tillgång till handlingar, något som i själva verket inte nämns vare sig i uppförandekodexen eller i beslut 93/731/EG. Vad beträffar den första rättsakten understryks det att denna endast fastslår principen att "allmänheten skall ha största möjliga tillgång till handlingar". Syftet med åtgärderna skulle således ha varit att fastslå nödvändiga regler för att säkerställa en större insyn i rådsarbetet och inte att

erkänna rättigheter till förmån för tredje man, vilket på sin höjd skulle utgöra en indirekt konsekvens av den nya regleringen.

Man skulle heller inte kunna härleda rådets bristande befogenhet att fatta de omstridda besluten just ur uppkomsten av sådana rättigheter. I detta avseende åberopar rådet vad domstolen implicit fastslagit i domen i målet Nakajima [12] och, än tydligare, i den nyligen avkunnade domen i målet BASF [13], det vill säga att en enskild kan åberopa brott mot en föreskrift i en institutions arbetsordning då denna är avsedd att skydda enskilda.

11. Vad slutligen beträffar påståendet att balansen mellan institutionerna har rubbats anser rådet att det inte varit förpliktat att låta parlamentet delta vid antagandet av de omstridda rättsakterna, då den självständighet som varje institution åtnjuter i fråga om att organisera den egna interna verksamheten inte kan ifrågasättas. Därvid skulle den omständigheten att uppförandekodexen kommit till genom avtal mellan rådet och kommissionen bero på att dessa båda institutioners arbete, till skillnad mot parlamentets, tidigare var sekretessbelagt. Därav följer det lämpliga i att låta utarbeta gemensamma riktlinjer, då det varit fråga om att minska räckvidden för sistnämnda verksamhetsprincip.

12. När så parternas ståndpunkter har klargjorts finns det inledningsvis skäl att avvisa den invändning om rättegångshinder som rådet, enligt artikel 37 tredje stycket i domstolens stadga, gjort gentemot parlamentets intervention till den del den grundar sig på andra skäl än de som har gjorts gällande av den nederländska regeringen. Enligt svaranden skulle interventionen huvudsakligen röra principen om insyn i lagstiftningsarbetet samt innehållet i och formerna för principens tillämpning, således frågor som inte skulle vara föremål för talan.

I det här sammanhanget bör framhävas dels att rådet självt betonar kopplingen mellan regleringen av tillgången till handlingar och utförandet av dess arbete, särskilt möjligheten att större offentlighet skulle kunna påverka dess överläggningar, alltså även överläggningar av "lagstiftningskaraktär", dels att det — även om det är sant att de argument som parlamentet anför delvis är annorlunda än sökandens — likväl inte kan betvivlas att parlamentets interventionsinlaga biträder "endast en av parternas yrkanden", vilket föreskrivs i artikel 37 i domstolens stadga.

12 — Dom av den 7 maj 1991 (C-69/89, Rec. s. I-2069, punkt 49—50).

13 — Dom av den 15 juni 1994, kommissionen mot BASF (C-137/92 P, Rec. s. I-2555, punkt 74 f.

Hänvisningen till mål C-155/91 [14] förefaller således inte relevant. Vid det tillfället förklarades att parlamentets intervention inte kunde tas upp till prövning då parlamentet hade framställt ett yrkande som var subsidiärt i förhållande till de yrkanden som framställts av den part till vars stöd det intervenerat. Så är uppenbarligen inte fallet i förevarande mål.

13. Om vi övergår till innehållet i tvisten, vill jag genast säga att, även om jag i stor utsträckning delar den nederländska regeringens allmänna inställning till medborgarnas rätt till information och tillgång till myndigheters handlingar, jag inte anser att de argument som anförts kan medföra att rättsakterna i förevarande mål ogiltigförklaras. Jag skall försöka förklara orsakerna till denna övertygelse, dock inte utan att göra några nödvändiga (och kortfattade) inledande anmärkningar.

14. Inledningsvis behöver knappast påpekas att insyn i myndigheternas verksamhet, i det att den tenderar till att garantera medborgarna större kunskap, även under beredningsstadiet, om de rättsakter och åtgärder som antas av personer som innehar "regeringsställning" är intimt förknippad med institutionernas demokratiska karaktär. I själva verket är det endast då verksamheten hos den lagstiftande och verkställande makten samt den offentliga förvaltningen ges en adekvat offentlighet som en reell och effektiv kontroll — även på den allmänna opinionens nivå — kan ske av de styrande organens verksamhet och en utveckling av organisationsformer med ett verkligt deltagande i förhållandet mellan förvaltning och medborgare kan äga rum.

Att offentlighet är en naturlig del av ett demokratiskt system framgår även av en jämförande studie av rättsordningarna i gemenskapens medlemsstater, vilka samtliga tillerkänner medborgarna en omfattande rätt till information, även om det finns skillnader såväl i dignitet mellan de rättskällor genom vilka rättigheten erkänns och regleras som i de begränsningar som inskränker densamma. Allmänt förekommande är framför allt möjligheten att få tillgång till de parlamentariska organens handlingar, särskilt till de handlingar som är förknippade med utövandet av deras primära, lagstiftande funktion, vilka vanligtvis skall publiceras. Dessutom har sedan 1960-talet medborgarnas rätt att få kännedom om handlingar som innehas av regeringar och förvaltningar erkänts i allt större utsträckning just i syfte att göra de ömsesidiga relationerna öppnare och att

14 — Dom av den 17 mars 1993, kommissionen mot rådet ("avfallsdirektivet") (Rec. s. I-939, punkt 22—24). Förutom att intervenera till stöd för kommissionens talan, som syftade till att ett direktiv skulle ogiltigförklaras då det baserades på felaktig rättslig grund, gjorde parlamentet i det målet även gällande att en artikel i samma direktiv inte var förenlig med fördraget och krävde att den skulle ogiltigförklaras, utan att detta hade framförts i kommissionens ansökan.

motverka uppfattningen om statsförvaltningen som mer eller mindre auktoritär. [15]

15. Det är i detta sammanhang som flertalet medlemsstater, vilket framgår av den sammanställning som gjorts av domstolens dokumentationstjänst, har antagit författningar, somliga av konstitutionell valör [16], som tillerkänner den enskilde en allmän rätt till tillgång till handlingar hos förvaltningsmyndigheter. En sådan reglering syftar först och främst till att ge den som är part i ett förvaltningsärende möjlighet att på ett adekvat sätt framföra den egna ståndpunkten, varvid den utgör en del av rätten till försvar. I andra hand syftar tillgången till de offentliga myndigheternas handlingar till att öka medborgarnas deltagande i den förvaltningsrättsliga beslutsprocessen och föreskrivs sålunda oberoende av om den berörde kan visa att han har ett särskilt och rättsligt skyddat intresse i frågan. Med andra ord gäller inte längre att allt är hemligt utom det som uttryckligen förklarats vara tillgängligt, utan det är just det motsatta förhållandet som gäller.

Från rätten till tillgång till handlingar görs vanligen uttryckligen uppräknade undantag som kan förklaras med att det är nödvändigt att skydda vissa offentliga eller allmänna intressen eller enskildas privatliv. Det rör sig på det hela taget om samma inskränkningar som föreskrivs i uppförandekodexen och i beslut 93/731/EG: allmän säkerhet, internationella förbindelser, korrekt utförande av rättsliga förfaranden, företagshemligheter, skydd för privatlivet etc.

Vad som är viktigt att återigen understryka är att dessa regleringar innebär att sekretessen slutgiltigt frångås som allmän princip för förvaltningsmyndigheternas verksamhet och att det fastställs att medborgarnas rätt att få tillgång till den information som myndighe-

15 — Se kommissionens dokument "Allmänhetens tillgång till information", som finns bifogat meddelandet av den 5 maj 1993, KOM (93) 191, citerat ovan i not 7, liksom Curtin, D. och Meijers, H., "The principle of open government in Schengen and the European Union: democratic retrogression?", i *Common Market Law Review*, 1995, s. 391 f.

16 — Detta är fallet i Belgien (artikel 32 i den samfällda texten i konstitutionen av den 17 februari 1994, där artikeln i fråga infördes i samband med den konstitutionella reformen år 1993 och trädde i kraft den 1 januari 1995), i Spanien (där den allmänna rätten till tillgång till handlingar hos offentliga myndigheter framgår av principen om de tre — lagstiftande, verkställande och dömande — statsmakternas rättsakters offentlighet som framgår av artiklarna 9.3, 80, 105 och 120 i konstitutionen), i Finland (artikel 10.2 i konstitutionen av den 17 juli 1919, i den i år reviderade lydelsen som trädde i kraft den 1 augusti 1995, som kopplar rätten till tillgång till handlingar till yttrandefriheten), i Nederländerna (artikel 110 i konstitutionen i dess lydelse efter ändringar införda år 1983), i Portugal (artikel 268 i konstitutionen i dess lydelse efter reformen år 1989) och i Sverige (där rätten till tillgång till allmänna handlingar fastslagits i Tryckfrihetsförordningen av år 1766, av konstitutionell valör). Vad beträffar Österrike bör påpekas att efter en konstitutionell reform år 1987 fastslås i artikel 20 i konstitutionen att statsmakten är skyldig att tillgängliggöra den information den innehar. Den bestämmelsen skapar emellertid ingen rättighet för enskilda utan endast en plikt för den ordinarie lagstiftaren på federal nivå och delstatsnivå att utarbeta en sådan rättighet, vilket har skett genom en serie lagar som antagits under år 1987— 1990. En allmän reglering av rätten till tillgång som fastslagits i lag finns även i Danmark (lagarna nr 571 och nr 572 av den 19 december 1985), i Frankrike (lagar nr 78-17 av den 6 januari 1978, nr 78-573 av den 17 juli 1978, och nr 79-18 av den 3 januari 1979), i Grekland (lag nr 1599/1986, i vilken för övrigt rättigheten är underställd ett flertal villkor och undantag), samt i Italien (lag nr 241 av den 7 augusti 1990, enligt vilken endast den som har behov av rätten till tillgång för att skydda sin juridiskt relevanta ställning tillerkänns denna rätt). I de länder slutligen där rätten till tillgång inte regleras allmänt fastslås den emellertid i ett flertal enskilda lagar på vissa bestämda områden.

terna besitter är ett uttryck för den demokratiska principen och således bidrar till att definiera själva statsskicket.

16. Att en informerad allmän opinion utgör en väsentlig beståndsdel i varje demokratiskt system har även erkänts i olika resolutioner och rekommendationer som Europarådets rådgivande församling och ministerkommitté har antagit. I det sammanhanget kan nämnas exempelvis församlingens rekommendation nr 854 (1979) av den 1 februari 1979 [17], i vilken uttrycks en förhoppning om att, sånär som på oundvikliga undantag, allmänhetens tillgång till administrativa handlingar och, närmare bestämt, rätten att begära och erhålla information från regeringsorgan och verk skall säkerställas. Av betydelse är otvivelaktigt även ministerkommitténs rekommendation nr R(81) 19 av den 25 november 1981 [18], i vilken medlemsstaterna just "med tanke på den betydelse som ändamålsenlig information om den offentliga verksamheten har för allmänheten i en demokratisk stat" uppmanas att i sin lagstiftning införa en automatisk rätt till tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter, utan att den berörde skall behöva ange skälen till sin ansökan. Jag vill slutligen nämna "Déclaration sur les medias dans une société démocratique", som antagits under den fjärde europeiska ministerkonferensen om massmedia, som hölls i Prag i december 1994, i vilken deltagarna rekommenderat Europarådets ministerkommitté att undersöka "lämpligheten av att förbereda ett bindande rättsligt instrument eller andra åtgärder som fastslår grundprinciper angående rätten till tillgång till information som innehas av myndigheter". Det kan anses att rätten till tillgång till information på ett allt mer uppenbart sätt framställs som en grundläggande medborgerlig rättighet.

I de rättsakter från Europarådet som jag har nämnt fastslås särskilt en koppling mellan rätten till tillgång till de handlingar som myndigheterna besitter och yttrande-och informationsfriheten, som är skyddad enligt artikel 10 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En sådan rättighet utgör, som Europaparlamentet korrekt påpekar, även en självklar följd av "frihet[en] att ... söka, mottaga och sprida uppgifter och tankar av varje slag" som garanteras i artikel 19 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som undertecknades i New York den 19 december 1966.

Såväl i den internationella traktaträtten som i medlemsstaternas rättsordningar iakttar vi alltså en fortskridande och ständigt alltmer utbredd bekräftelse av den enskildes rätt att få tillgång till officiell information, antingen till följd av en utveckling av rättigheter som redan tidigare tillerkänts den enskilde eller

17 — Europarådet, Assemblée parlementaire, Textes adoptés, 30ème session ordinaire, 3ème partie, janvier-février 1979.

18 — Europarådet, Collection des recommendations, résolutions et déclarations du Comité des ministres portant sur les droits de l'homme, 1949— 1987, Strasbourg, 1989, s. 96.

som en fristående rättighet till följd av en utveckling av synen på relationerna mellan förvaltningen och medborgarna eller, mer generellt, mellan de styrande och de styrda.

17. I gemenskapens rättsordning finns än i dag inte någon generell reglering om allmänhetens tillgång till handlingar som institutionerna besitter. Endast vissa särskilda regler, som anger om vissa bestämda rättsakter eller uppgifter skall vara offentliga eller sekretessbelagda, ges i fördragen och i bestämmelser i sekundärrätten. Detta är fallet exempelvis med artikel 191.2 i EG-fördraget, enligt vilken rådets och kommissionens förordningar skall offentliggöras liksom de direktiv som är riktade till samtliga medlemsstater, varigenom själva ikraftträdandet av rättsakterna i fråga görs beroende av offentliggörandet. Detsamma gäller för artikel 156 i samma fördrag och motsvarande bestämmelser i EKSG-fördraget och Euratom-fördraget [19], enligt vilka kommissionen är skyldig att årligen offentliggöra en allmän rapport om gemenskapens verksamhet. Sekretess gäller däremot enligt artikel 24—27 i Euratomfördraget för uppgifter som gemenskapens institutioner erhåller då de genomför atomforskningsprogram i syfte att värna medlemsstaternas försvarsintressen. Till skydd för affärs-och företagshemligheter stadgas i artikel 47.2 i EKSG-fördraget, artikel 214 i EG-fördraget liksom i artikel 20 i förordning nr 17/62 [20] om tillämpningen av EG-fördragets konkurrensregler, att kommissionen, dess tjänstemän och övriga anställda inte får lämna ut vissa uppgifter som de har erhållit då de utfört uppdrag som anförtrotts dem.

18. Kan man säga att beslut 93/731/EG i själva verket, som den nederländska regeringen hävdar, just har till syfte att fastställa en sådan generell reglering av allmänhetens tillgång till myndigheternas handlingar, eller i vart fall till rådets handlingar, och således grundar en rätt för enskilda att erhålla begärd information?

Jag anser inte att den omstridda rättsakten kan tillskrivas ett sådant syfte. Såväl formen för som innehållet i beslutet visar att detta syftar till att slutgiltigt formalisera och offentliggöra den praxis som rådet följer då det bedömer ansökningar om tillgång till handlingar, och att det innefattar de ändringar som är nödvändiga för att säkerställa en verklig offentlighet kring dess arbete. Inom ramen för den ökade insyn i gemenskapens verksamhet som eftersträvas i ovan nämnda förklaring nr 17, som bifogats unionsfördraget, ges de berörda möjligheten att

19 — Artikel 17 i EKSG-fördraget respektive artikel 125 i Euratomfördraget.

20 — Rådets förordning av den 6 februari 1962, första tillämpningsförordningen för artiklarna 85 och 86 i fördraget (EGT nr 13, 21.2.1962, s. 204).

med säkerhet känna till de interna regler som tillämpas i detta sammanhang av berörda enheter inom institutionerna.

19. Rådet har således rätt då det hävdar att de omstridda bestämmelserna utgör åtgärder för dess interna organisation som inte i sig själva skapar någon rätt till information för enskilda. Grunden för en sådan rätt bör snarare sökas i den demokratiska principen, som utgör en av de grundläggande byggstenarna i gemenskapens utveckling, vilket nu fastslås i ingressen till Maastricht-fördraget [21] och i artikel F [22] i de gemensamma bestämmelserna. Mot bakgrund av den konstaterade utvecklingen i medlemsstaternas rättsordningar utgör rätten till tillgång till handlingar en väsentlig beståndsdel av denna princip. Den utgör nämligen en obestridlig förutsättning för att den allmänna opinionen skall kunna utöva en effektiv kontroll över den offentliga makten. Det är således den demokratiska principen, såsom den successivt har kommit att utformas i de olika nationella rättsordningarna, som föreskriver att tillgång till handlingar inte skall tillerkännas endast den som är föremål för myndighetsutövning. Det är i den bemärkelsen, det vill säga som en nödvändighet knuten till rätten till försvar, som rätten till tillgång till handlingar har erkänts och skyddats i gemenskapens rättsordning, särskilt inom ramen för tillämpningen av konkurrensrättsliga bestämmelser. [23]

Man kan inte annat än understryka att offentlighet i det parlamentariska arbetet, åtminstone vad beträffar utövandet av den lagstiftande verksamheten, utgör en gemensam princip i medlemsstaternas konstitutionella tradition.

20. Helt annorlunda förhåller det sig med frågan om de berördas möjlighet att åberopa ett brott mot bestämmelserna i beslut 93/731/EG, sedan det väl konstaterats att rättsakten i fråga har antagits som ett led i utövningen av den befogenhet att organisera den egna verksamheten som varje institution besitter. I domstolens praxis har redan klarlagts — vilket den nederländska regeringen dessutom inte ifrågasätter — att en sådan möjlighet måste medges i alla de fall då en intern bestämmelse syftar till att skydda enskilda. [24] Så är fallet i synnerhet då en viss åtgärd syftar till att fastställa regler för utövandet av en verksamhet som innebär

21 — Se särskilt tredje och femte stycket i ingressen, i vilka stycken de fördragsslutande parterna bekräftar "den vikt som de fäster vid principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt vid rättsstatsprincipen" och ger uttryck för sin gemensamma önskan att "ytterligare stärka institutionernas demokratiska karaktär och effektivitet för att sätta dessa i stånd att inom en gemensam institutionell ram bättre fullgöra de uppgifter som har anförtrotts dem".

22 — Artikel F.1 stadgar att "[u]nionen skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater, vars styrelseformer bygger på demokratiska principer".

23 — Utsträckningen och gränserna för rätten till tillgång till handlingar som innehas av kommissionen har som bekant preciserats i en omfattande praxis av domstolen: se exempelvis dom av den 13 februari 1979, Hoffman-La Roche mot kommissionen (85/76, Rec. s. 461, särskilt punkt 9— 16), av den 29 oktober 1980, Van Landewyck m. fl. mot kommissionen ("FEDETAB") (förenade målen 209/78— 215/78 och 218/78, Rec. s. 3125, särskilt punkt 36— 40), av den 9 november 1983, Michelin mot kommissionen (322/81, Rec. s. 3461, särskilt punkt 5— 10), samt av den 3 juli 1991, AKZO mot kommissionen (C-62/86, Rec. s. I-3359, särskilt punkt 15— 24).

24 — Se i detta avseende, förutom domarna i målen Nakajima mot rådet och kommissionen mot BASF, som nämnts i fotnoterna 12 och 13, dom av den 17 januari 1984, VBVB och VBBB mot kommissionen (förenade målen 43/82 och 63/82 Rec. s. 19, punkt 14), och av den 11 oktober 1990, FUNOC mot kommissionen (C-200/89 Rec. s. I-3669, punkt 14).

kontakt med tredje man. Mer allmänt har i en väl etablerad rättspraxis fastställts att varje gång institutionerna fastställer föreskrifter för sin verksamhet, kan de därefter inte utan motivering frångå dessa utan att bryta mot principen om likabehandling. [25]

På dessa grunder kan de berörda kräva av rådet att det följer de regler som det ålagt sig självt vid prövningen av ansökningar om tillgång till handlingar. Att dessa regler kan åberopas innebär emellertid inte alls att det är de som utgör grunden för medborgarnas rätt till information. Denna rätt fanns, som ovan sagts, redan innan rådets nya arbetsordning och beslut 93/731/EG antogs. De omstridda rättsakterna inskränker sig således till att organisera institutionens verksamhet med avseende på den rätten. Dessutom skulle deras innebörd inte heller ha kunnat vara annorlunda, då den rättsliga grund som valts för antagandet visar att detta, och inget annat, varit det åsyftade målet.

21. Vad som sagts innebär också att då gemenskapsdomstolen bedömer rättsenligheten av ett beslut genom vilket tillgång till en viss handling vägras, skall den i varje fall kontrollera att medborgarnas utövande av sina rättigheter i detta avseende verkligen garanteras. Med andra ord skulle ett beslut av rådet, även om det antagits i full överensstämmelse med de regler som det ålagt sig självt i fråga om offentlighet, kunna anses rättsstridigt om det i sak utmynnade i ett förnekande av det huvudsakliga innehållet i rätten till information.

Jag anser att just detta är innebörden av domen i målet Carvel [26], i vilket förstainstansrätten för första gången har haft att uttala sig i frågan. Vid det tillfället ansåg den att rådets beslut att vägra tillgång till vissa dokument på grundval av artikel 4.2 i beslut 93/731/EG, det vill säga genom att åberopa behovet av att skydda sekretessen kring sina överläggningar, var rättsstridigt, eftersom det i målet inte framgått att en verklig intresseavvägning hade gjorts. Av detta följer, för det första, att offentlighet är erkänd som en av de principer som genomsyrar gemenskapsinstitutionernas agerande och att endast särskilda och klart fastställda intressen kan medföra att medborgarnas rätt till information får vika. För det andra anser förstainstansrätten det vara klart att innehållet i och gränserna för den rätten inte anges i beslut 93/731/EG. Det är endast så man kan förstå ogiltigförklaringen av rådets avslag på begäran om utlämnande av handlingar i det särskilda fallet, ett avslag som annars skulle anses överensstämma med bestämmelserna i artikel 4.2.

25 — Se exempelvis domstolens dom av den 30 januari 1974, Louwage mot kommissionen (148/73, Rec. s. 81, punkt 12), av den 10 december 1987, Del Plato m. fl. mot kommissionen (förenade målen 181/86— 184/86, Rec. s. 4991, punkt 10); principen har upprepats av förstainstansrätten i dom av den 24 januari 1991, Latham mot kommissionen (T-63/89, Rec. s. II-19, punkt 25).

26 — Dom av den 19 oktober 1995 (T-194/94, REG s. II-2765).

22. Sammanfattningsvis är jag överens med den nederländska regeringen om det lämpliga, eller kanske rentav det nödvändiga, i att "lagstiftningsvägen" fastställa en generell reglering av allmänhetens tillgång till handlingar som innehas av gemenskapens institutioner, en reglering som utifrån hänsynen till medborgarnas rätt till information mera i detalj klargör formerna för den rättens utförande liksom dess gränser, eventuellt även i förhållande till de olika institutionernas verksamhet. Trots detta kan man likväl inte i frånvaron av en sådan reglering — dock självklart med förbehåll för gemenskapsdomstolarnas kontroll över de beslut genom vilka tillgång till en handling vägras i det enskilda fallet — förneka att institutionerna är behöriga att på grundval av den rätt som var och en av dem har att organisera den egna verksamheten självständigt reglera de frågor som mer direkt rör förfaranden och villkor för prövning av ansökningar om att få tillgång till handlingar.

23. Vad slutligen beträffar uppförandekodexen begränsar sig den rättsakten till att fastställa de gemensamma principer och villkor som kommissionen och rådet ämnade låta sig vägledas av i regleringen av tillgången till handlingar. Samtidigt anförtros genom den de båda institutionerna uppgiften att genomföra denna genom egna bestämmelser. Det rör sig således om en överenskommelse av huvudsakligen politisk natur, vilket den nederländska regeringen själv hävdar i samband med sitt förstahandsyrkande, som saknar möjlighet att få rättsverkan.

Då uppförandekodexen således inte har rättsverkan och avsikten inte heller var att den skulle ha det, kan den enligt domstolens praxis i sådana fall inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. [27]

24. Ett sista ord om rättegångskostnaderna. Om man antar den lösning jag föreslår, skulle den nederländska regeringen normalt förpliktas att ersätta dessa. Artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler fastslår nämligen att om detta har yrkats, vilket är fallet i förevarande mål, skall "[t]appande part ... förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna". Med hänsyn till den i målet berörda frågans stora betydelse — det vill säga gemenskapens demokratiska utveckling — samt till den omständigheten att jag, även om grunderna för talan inte kan godtas, inte kan annat än dela den allmänna uppfattning som den nederländska regeringen framför i fråga om rätten till information, särskilt då det gäller behovet av en generell reglering i frågan, föreslår jag att domstolen gör ett undantag i beslutet om ersättning av rättegångskostnaderna. Detta bör göras även för att ge en signal till gemenskapens institutioner om att det uppdrag som dessa har att utföra inom detta område är av brådskande art.

27 — Den ifrågavarande rättsaktens art är således fundamentalt olik såväl den "uppförandekodex" som var föremål för domen av den 13 november 1991 i målet Frankrike mot kommissionen (C-303/90, Rec. s. I-5315, särskilt punkt 9) som andra rättsakter som domstolen ansett kunna överklagas, även om de saknat vissa formella rekvisit, på grundval av deras materiella innehåll: se exempelvis domarna av den 9 oktober 1990, Frankrike mot kommissionen ("interna instruktioner") (C-366/88, Rec. s. I-3571, särskilt punkt 8), och av den 16 juni 1993, Frankrike mot kommissionen ("meddelande av stöd") (C-325/91, Rec. I-3283, särskilt punkt 9).

25. Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag således att domstolen

— förklarar att talan inte kan prövas i den del den syftar till att rättsakten 93/730/EG, med rubriken "Uppförandekodex för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar", skall ogiltigförklaras,

— ogillar talan i övrigt,

— fastslår att vardera parten, inbegripet intervenienterna, skall bära sina kostnader.