# FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 19 juli 1999 *

I mål T-14/98,

**Heidi Hautala,** ledamot av Europaparlamentet, Helsingfors, företrädd av advokaterna Onno W. Brouwer och Thomas Janssens, Bryssel, delgivningsadress: advokatbyrån Marc Loesch, 11, rue Goethe, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

**Republiken Finland,** företrädd av ambassadören Holger Rotkirch, avdelningschef för utrikesministeriets rättsavdelning, och lagstiftningsrådet Tuula Pynnä, samma ministerium, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Finlands ambassad, 2, rue Heinrich Heine, Luxemburg,

och

**Konungariket Sverige,** företrätt av rättschefen Lotty Nordling samt departementsråden Karin Kussak, Kristina Svahn Starrsjö och Anders Kruse, utrikesdepartementet, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Sveriges ambassad, 2, rue Heinrich Heine, Luxemburg,

intervenienter,

* Rättegångsspråk: engelska.

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av direktören Jill Aussant, rättstjänsten, samt juridiska rådgivarna Giorgio Maganza och Martin Bauer, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

**Republiken Frankrike**, företrädd av Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Denys Wibaux, secrétaire des affaires étrangères, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 4 november 1997 att vägra sökanden tillgång till en handling,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna J. Pirrung och M. Vilaras,
justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 4 mars 1999,

följande

## Dom

### Tillämpliga bestämmelser

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

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

2 När Europeiska rådets möte i Birmingham avslutades den 16 oktober 1992 enades stats- och regeringscheferna om en slutsats med rubriken "En gemenskap närmare medborgarna" (Bull. CE 10-1992, s. 9), där de underströk nödvändigheten av att öka öppenheten inom gemenskapen. Detta åtagande bekräftades vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 12 december 1992 (Bull. CE 12-1992, s. 7).

3 Den 5 maj 1993 översände kommissionen meddelande 93/C 156/05 om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar (EGT C 156, s. 5) till rådet, parlamentet samt Ekonomiska och sociala kommittén. Detta innehöll resultaten av en komparativ undersökning om allmänhetens tillgång till handlingar i medlemsstaterna och i vissa tredje länder, och slutsatsen var att det fanns anledning att utveckla en mer omfattande tillgång till handlingar på gemenskapsnivå.

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

5 Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 22 juni 1993 uppmanades rådet och kommissionen att "fortsätta sitt arbete med utgångspunkt från principen att medborgarna borde tillförsäkras största möjliga tillgång till information" (Bull. CE 6-1993, s. 16, punkt I.22).

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

7 Uppförandekodexen ger uttryck för följande allmänna princip:

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

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

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

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

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

— ...

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

10 Därutöver föreskrivs i uppförandekodexen följande:

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

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

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

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

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

..."

## Bakgrund till tvisten

13 Sökanden är ledamot av Europaparlamentet.

14 Den 14 november 1996 ställde hon en skriftlig fråga till rådet (skriftlig fråga P-3219/96, EGT C 186, 1997, s. 148) för att få förtydliganden avseende de åtta kriterier för vapenexport som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Luxemburg i juni 1991 och vid Europeiska rådets möte i Lissabon i juni 1992. Hon ställde särskilt följande frågor:

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

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

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

Vid mötet den 14 och den 15 november 1996 godkände [rådets] politiska kommitté en rapport från gruppen 'Export av konventionella vapen' i syfte att ytterligare förbättra det enhetliga genomförandet av de gemensamma kriterierna.

Den politiska kommittén beslöt även att gruppen skulle fortsätta att bevaka denna fråga på nära håll.

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

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

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

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

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

20 Begäran om omprövning handlades av "informationsgruppen" inom Ständiga representanternas kommitté vid mötet den 24 oktober 1997 och av rådets ledamöter vid sessionen den 3 november 1997. Efter denna session beslutade rådet med nödvändig enkel majoritet att ansökan skulle avslås. Fyra delegationer ansåg att rapporten skulle lämnas ut.

21 Rådet avslog genom skrivelse av den 4 november 1997 (nedan kallat det tvistiga beslutet) begäran om omprövning i följande ordalag:

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

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

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

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

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

## Förfarandet och parternas yrkanden

23 Sökanden har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 13 januari 1998, väckt denna talan.

24 Sökanden har genom telefaxmeddelande, som inkom till kansliet den 7 maj 1998, meddelat att hon avstår från att inkomma med en replik.

25 Republiken Frankrike har genom handling, som inkom till kansliet den 5 juni 1998, ansökt om att få intervenera till stöd för rådets yrkanden.

26 Republiken Finland och Konungariket Sverige har genom handlingar, som inkom till kansliet den 15 juni 1998, ansökt om att få intervenera till stöd för sökandens yrkanden.

27 Ordföranden vid förstainstansrättens första avdelning har genom beslut av den 6 juli 1998 bifallit interventionsansökningarna.

28 Republiken Frankrike, Konungariket Sverige och Republiken Finland har den 19 augusti, den 15 september respektive den 16 september 1998 inkommit med interventionsinlagor till förstainstansrättens kansli.

29 Parterna har genom inlagor, som inkom till kansliet den 18 november 1998, ingett yttrande avseende interventionsinlagorna.

30 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning.

31 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid offentligt sammanträde den 4 mars 1999.

32 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det tvistiga beslutet,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna samt eventuella intervenienters rättegångskostnader.

33 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Intervenienterna Republiken Finland och Konungariket Sverige har yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara det tvistiga beslutet.

35 Intervenienten Republiken Frankrike har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

## Förstainstansrättens behörighet

*Parternas argument*

36 Rådet har gjort gällande att i detta mål uppstår samma frågor rörande förstainstansrättens behörighet som i det mål som föranledde förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet (REG 1998, s. II-2289, nedan kallad domen i målet Journalistförbundet). Den omtvistade rapporten avser nämligen endast frågor som omfattas av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen, och dessa bestämmelser har uttryckligen undantagits från domstolens behörighet genom artikel L i nämnda fördrag (nu artikel 46 EU i ändrad lydelse). Vid sammanträdet underströk emellertid rådet att det inte har åberopat grunden till stöd för ett yrkande om avvisning, utan det har utgått ifrån att förstainstansrätten prövar frågan huruvida den är behörig i förevarande mål.

37 Den franska regeringen har hävdat att talan inte omfattas av förstainstansrättens behörighet. Den anser, med stöd av artikel L i Fördraget om Europeiska unionen, att om rådet har beslutat att tillämpa beslut 93/731 på de handlingar som omfattas av avdelning V är dess beslut avseende tillgången till dessa handlingar fortfarande knutna till avdelning V och kan som sådana inte bli föremål för en talan som väcks med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse).

38 Sökanden har hävdat att förstainstansrätten är behörig att pröva en talan mot ett beslut, som antagits med stöd av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen, avseende tillgång till en handling.

39 Den finska och den svenska regeringen har anslutit sig till sökandens argumentation.

*Förstainstansrättens bedömning*

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

41 Den omständigheten att den omtvistade rapporten omfattas av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen saknar betydelse för förstainstansrättens behörighet. Förstainstansrätten har redan i domen i målet Journalistförbundet (punkterna 81 och 82) fastslagit att beslut 93/731 är tillämpligt på alla rådets handlingar, oberoende av innehållet. Förstainstansrätten har även angett att enligt artikel J 11.1 i Fördraget om Europeiska unionen (artiklarna J—J 11 i Fördraget om Europeiska unionen har ersatts av artiklarna 11 EU—28 EU) är

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

42 I enlighet med avgörandet i domen i målet Journalistförbundet (punkt 85) omfattas således de handlingar som avses i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen av beslut 93/731, om inte annat stadgas. Den omständigheten att förstainstansrätten enligt artikel L i Fördraget om Europeiska unionen inte är behörig att pröva lagenligheten av rättsakter som omfattas av avdelning V i nämnda fördrag utgör således inte hinder för dess behörighet att pröva frågor om allmänhetens tillgång till nämnda rättsakter.

## Prövning i sak

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

44 Den svenska regeringen har intervenerat till stöd för de två första grunderna. Den finska regeringen har endast intervenerat till stöd för den andra grunden. Den franska regeringen har intervenerat till stöd för rådet för att bestrida de två första av sökandens grunder.

*Den första grunden: åsidosättande av artikel 4.1 i beslut 93/731*

Parternas argument

45 Sökanden har, för det första, gjort gällande att rådet har tolkat och tillämpat undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser alltför extensivt, vilket är rättsstridigt.

46 Med hänvisning till förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen (REG 1997, s. II-313), har sökanden hävdat att allmänheten skall ges största möjliga tillgång till handlingar. Undantaget avseende skyddet för internationella förbindelser skall tolkas och tillämpas restriktivt (förstainstansrättens dom av den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc mot kommissionen, REG 1998, s. II-231, och av den 19 mars 1998 i mål T-83/96, Van der Wal mot kommissionen, REG 1998, s. II-545, som för närvarande är föremål för överklagande vid domstolen (mål C-189/98 P), och domen i målet Journalistförbundet).

47 Sökanden anser att rådet inte har gjort en konkret bedömning, eller åtminstone inte en lämplig sådan, av vilken inverkan tillgång till den omtvistade rapporten skulle kunna ha på det allmänna samhällsintresset i allmänhet och på internationella förbindelser i synnerhet. Enligt sökanden visar även rådets handläggning av begäran om omprövning att det tvistiga beslutet fattades utan en verklig överläggning och prövning.

48 För det andra har sökanden bestritt att det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser skulle kunna undergrävas av att den omtvistade rapporten lämnades ut. Denna rapport avser nämligen endast genomförandet och tolkningen av kriterierna för vapenexport, vilka är allmänt kända.

49 För det tredje har sökanden gjort gällande att rådet har åsidosatt bestämmelserna i artikel 4.1 i beslut 93/731 genom att vägra tillgång till de delar av den omtvistade rapporten som inte omfattas av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset.

50 Den svenska regeringen har hävdat att det åligger rådet att i varje särskilt fall pröva om en handling innehåller sådana uppgifter som, om de offentliggjordes, skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset. Först om en sådan prövning leder fram till att ett offentliggörande av uppgifterna skulle skada det allmänna samhällsintresset är rådet förhindrat att offentliggöra uppgifterna i enlighet med artikel 4.1 (domen i målet Journalistförbundet, punkt 112).

51 I förevarande mål har dock varken "informationsgruppen" eller rådet prövat begäran om omprövning i enlighet med dessa principer.

52 Därefter har den svenska regeringen gjort gällande att det går utöver vad som är nödvändigt för att skydda det allmänna samhällsintresset att tolka undantaget i artikel 4.1 så, att det förhållandet att en del av handlingen kan skada de internationella förbindelserna innebär att andra delar av handlingen, som allmänheten annars skulle ha haft rätt att ta del av, inte kan lämnas ut (se i det avseendet domstolens dom av den 17 juni 1998 i mål C-321/96, Mecklenburg, REG 1998, s. I-3089, punkt 25, rörande tolkningen av vissa undantag i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation, EGT L 158, 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233). I artikel 3.2 sista stycket i sistnämnda direktiv föreskrivs för övrigt att uppgifter hos offentliga myndigheter skall lämnas ut till viss del, om det är möjligt att skilja ut de sekretessbelagda avsnitten.

53 I det avseendet har den svenska regeringen hävdat att rådet vid ett tidigare tillfälle har lämnat ut delar av en handling (se generalsekreterarens rapport om genomförandet av beslut 93/731 för åren 1994 och 1995, dokument 8330/96, s. 12).

54 Vad slutligen beträffar rådets argument att ordalydelsen "tillgång till handlingar" som används i beslut 93/731 hindrar det från att ge tillgång till vissa delar av en begärd handling, har den svenska regeringen anfört att det inte är huvudregeln i artikel 1 i beslutet som skall tolkas restriktivt utan undantaget i artikel 4.1.

55 Rådet har hävdat att enligt artikel 4.1 i beslut 93/731 har det skyldighet att vägra tillgång till handlingar vars offentliggörande kan undergräva, bland annat, skyddet för det allmänna samhällsintresset, vilket uppenbarligen står på spel när det är fråga om allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar.

56 Rådet har angett att det, i motsats till vad sökanden har hävdat, har gjort en konkret och lämplig bedömning av följderna av ansökan och att den har handlagts med särskild omsorg.

57 Rådet har understrukit att prövningen av huruvida det allmänna samhällsintresset kan undergrävas av ett offentliggörande av en av rådets handlingar omfattas av rådets självständiga bedömning, vilken förstainstansrätten inte kan ersätta med sin egen bedömning.

58 Rådet har därefter angett att det efter ingående överläggningar beslutade att inte lämna ut delar av handlingarna. Det anser att det i beslut 93/731 endast föreskrivs att allmänheten har tillgång till rådets "handlingar". Rådet skall således pröva ansökningar om tillgång med hänsyn till handlingarnas ursprungliga skick, utan att det behöver anpassa handlingarna för att göra det möjligt att lämna ut dem. Om vissa avsnitt skulle tas bort skulle det få till följd att den person som ingett ansökan inte skulle få en autentisk handling, utan ofullständiga uppgifter, vilket strider mot syftet med beslut 93/731, nämligen att ge insyn.

59 Vid sammanträdet bekräftade rådet att det har intagit denna ståndpunkt fastän det enligt beslut 93/731 inte uttryckligen är förbjudet att lämna ut delar av en handling. Det exempel som den svenska regeringen har åberopat (se punkt 53 ovan) utgör för övrigt endast ett enstaka fall. Den ståndpunkt som generalsekretariatet intagit i detta fall har aldrig följts på rådsnivå.

60 I motsats till vad den svenska regeringen har hävdat är det enligt rådet inte uteslutet att vissa slag av handlingar på grund av sin karaktär oundvikligen medför att ett offentliggörande kan undergräva det allmänna samhällsintresset (se i det avseendet beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 3 mars 1998 i mål T-610/97 R, Norup Carlsen m.fl. mot rådet, REG 1998, s. II-485, punkterna 46 och 47). Detta gäller särskilt handlingar som upprättats inom ramen för COREU-nätet. Dessa handlingar är nämligen till sin karaktär interna arbetsdokument, vars offentliggörande skulle kunna förhindra att GUSP fungerar på ett tillfredsställande sätt. Rådet har emellertid understrukit att det tvistiga beslutet inte antogs bara därför att rapporten befordrades genom COREU-nätet, utan i beslutet har det gjorts en prövning av rapportens innehåll.

61 I det avseendet är den svenska regeringens hänvisning till domen i målet Journalistförbundet (punkt 112) inte relevant i förevarande mål, enligt rådet. I det målet vägrade rådet tillgång till sexton olika handlingar, utan att ange för var och en av handlingarna om beslutet var grundat på det obligatoriska undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, etcetera) eller på det fakultativa undantaget för sekretess vid rådets överläggningar.

62 Den franska regeringen har gjort gällande att rådet har gjort en korrekt tillämpning av artikel 4.1 i beslut 93/731, i enlighet med förstainstansrättens tolkning i dom av den 19 oktober 1995 i mål T-194/94, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet (REG 1995, s. II-2765).

63 Vad beträffar möjligheten att lämna ut delar av begärda handlingar har den franska regeringen tillagt att metoden, som tillämpas i vissa medlemsstater, att utelämna vissa avsnitt som anses konfidentiella när tillgång till en handling

beviljas inte kan användas på ett tillfredsställande sätt i fråga om tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar. En sådan metod skulle dessutom inte vara förenlig med bestämmelserna i beslut 93/731.

64 Slutligen har den franska regeringen hävdat att förfarandet vid antagandet av det tvistiga beslutet var korrekt.

Förstainstansrättens bedömning

65 Förstainstansrätten anser att de tre argument som sökanden har åberopat till stöd för den första grunden skall prövas i tur och ordning. Således skall det fastställas huruvida rådet gjorde en lämplig prövning av begäran om omprövning. Vidare skall det fastställas huruvida tillgång till den omtvistade rapporten kunde vägras genom hänvisning till det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och, slutligen, huruvida rådet var skyldigt att pröva om det kunde ge tillgång till vissa delar av handlingen genom att tillåta att sådana avsnitt i handlingen lämnas ut, som inte omfattas av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset.

66 Vad beträffar det första argumentet är det ostridigt att rådet har gjort en viss prövning av ansökan. Sökanden och den svenska regeringen har emellertid hävdat att denna prövning är otillräcklig med hänsyn till vad som krävs vid handläggningen av en begäran om omprövning och tillämpningen av artikel 4 i beslut 93/731.

67 Prövningen av en begäran om omprövning har till syfte att möjliggöra för rådet att fastställa huruvida offentliggörandet av den begärda handlingen omfattas av ett av de undantag som anges i artikel 4 i beslut 93/731 och följaktligen huruvida den allmänna principen att allmänheten skall få tillgång till rådets handlingar

skall frångås. Det framgår av systematiken i beslut 93/731 att beslutet att avslå en begäran om omprövning skall fattas på grundval av en verklig prövning av omständigheterna i det enskilda fallet.

68 Såsom anges i punkt 20 ovan prövades begäran om omprövning av "informationsgruppen" vid dess möte den 24 oktober 1997 och av rådets ledamöter vid sessionen den 3 november 1997. Efter denna session ansåg och röstade rådet med nödvändig enkel majoritet för att ansökan skulle avslås. Därefter avslog rådet sökandens begäran om omprövning genom det tvistiga beslutet med åberopande av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.

69 Av dessa omständigheter framgår att rådet gjorde en lämplig prövning av begäran om omprövning. Under alla omständigheter är endast de påståenden som sökanden och den svenska regeringen har framfört inte i sig tillräckliga för att styrka att prövningen i förevarande fall var otillräcklig eller inte anpassad till de syften som angetts ovan.

70 Av detta följer att talan inte kan bifallas med stöd av det första argument som framförts av sökanden och den svenska regeringen.

71 Vad beträffar sökandens andra argument, enligt vilket tillgång till den omtvistade rapporten inte kan undergräva det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, skall det erinras om att rådets utrymme för skönsmässig bedömning omfattas av det politiska ansvar som det ges genom bestämmelserna i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen. Det är nämligen på grundval av dessa befogenheter som rådet skall fastställa de eventuella följderna för Europeiska unionens internationella förbindelser av att den omtvistade rapporten lämnas ut.

72 Under dessa omständigheter är förstainstansrättens kontroll begränsad till en granskning av att reglerna i fråga om förfarandet och om motiveringen av det tvistiga beslutet har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk.

73 Såsom framgår av punkt 17 ovan upprättades den omtvistade rapporten inom ramen för COREU-nätet och enligt rådets praxis används COREU-nätet endast för frågor som omfattas av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen. Det framgår dessutom av rådets svar av den 10 mars 1997 (se ovan punkt 15) att den omtvistade rapporten bland annat innehåller meningsutbyten mellan medlemsstaterna avseende frågan om iakttagandet av de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelselandet. Som rådet har påpekat i svaromålet (punkt 44) upprättades slutligen den omtvistade rapporten för internt bruk och inte för att offentliggöras och innehåller följaktligen formuleringar och uttryck som kan skapa spänningar i förhållande till tredje länder.

74 Under dessa omständigheter finns det inte anledning att kritisera rådets bedömning. Av detta följer att talan inte kan bifallas med stöd av sökandens andra argument.

75 Vad beträffar det tredje argumentet, som den svenska regeringen har anslutit sig till, enligt vilket rådet har åsidosatt artikel 4.1 i beslut 93/731 genom att vägra tillgång till de avsnitt i den omtvistade rapporten som inte omfattas av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset, anser rådet att principen om tillgång till handlingar endast är tillämplig på handlingarna som sådana och inte på de uppgifter som dessa innehåller.

76 Det ankommer således på förstainstansrätten att bedöma huruvida rådet var skyldigt att pröva om tillgång till delar av handlingen kunde beviljas. Eftersom detta är en rättsfråga är förstainstansrättens kontroll obegränsad.

77 Beslut 93/731 är en intern rättsakt som antagits av rådet med stöd av artikel 151.3 i EG-fördraget. I avsaknad av särskild gemenskapslagstiftning fastställer rådet villkoren för handläggning av ansökningar om tillgång till rådets handlingar (se i det avseendet domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet, REG 1996, s. I-2169, punkterna 37 och 38). Om rådet så önskade skulle det följaktligen kunna besluta att ge tillgång till delar av sina handlingar enligt en ny policy.

78 I beslut 93/731 föreskrivs inte uttryckligen att rådet skall pröva om tillgång till delar av handlingar kan beviljas. Det innehåller inte heller något uttryckligt förbud mot en sådan möjlighet, vilket rådet medgav under sammanträdet.

79 Mot bakgrund av vad som anförts ovan skall det för tolkningen av artikel 4 i beslut 93/731 erinras om på vilken grund rådet antog detta beslut.

80 I förklaring nr 17 rekommenderades att kommissionen senast år 1993 skulle förelägga rådet en rapport om åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som är tillgänglig för institutionerna. Detta åtagande bekräftades vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 22 juni 1993, där rådet och kommissionen uppmanades att "fortsätta sitt arbete med utgångspunkt från principen att medborgarna borde tillförsäkras största möjliga tillgång till information".

81 I ingressen till uppförandekodexen har rådet och kommissionen uttryckligen hänvisat till förklaring nr 17 och slutsatserna från Europeiska rådets möte i Köpenhamn som utgångspunkt för initiativet. I uppförandekodexen anges den allmänna principen att allmänheten skall ha största möjliga tillgång till handlingarna.

82 Domstolen har dessutom i domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet (punkt 35) haft tillfälle att understryka betydelsen av allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter. Domstolen har således erinrat om att i förordning nr 17 förknippas denna rätt med "institutionernas demokratiska karaktär". I förslaget till avgörande inför denna dom (REG 1996, s. 2171, punkt 19) uttalade generaladvokaten följande beträffande enskildas rätt till information:

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

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

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

84 Det finns i detta hänseende anledning att erinra om att när en allmän princip har slagits fast och undantag från denna princip har angetts, skall dessa undantag tolkas och tillämpas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen inte undergrävs (se i det avseendet domarna i de ovannämnda målen WWF UK mot kommissionen, punkt 56, och Interporc mot kommissionen, punkt 49). I förevarande fall rör det sig om att tolka bestämmelserna i artikel 4.1 i beslut 93/731, där undantagen från ovannämnda allmänna princip anges.

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

86 I detta sammanhang kan rådet enligt proportionalitetsprincipen i särskilda fall, där omfattningen av handlingen eller av de avsnitt som skall tas bort skulle kunna medföra ett oskäligt administrativt arbete för rådet, göra en avvägning mellan, å ena sidan, allmänhetens intresse av att få tillgång till dessa ofullständiga delar och, å andra sidan, den arbetsbörda som detta skulle medföra. Rådet kan således i särskilda fall ge företräde för intresset av att upprätthålla en god förvaltning.

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

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

89 Därmed saknas skäl att pröva de två andra grunder som sökanden har åberopat till stöd för sin talan.

## Rättegångskostnader

90 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, skall sökandens yrkande bifallas. Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Under dessa omständigheter skall Republiken Finland, Konungariket Sverige och Republiken Frankrike bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

1) **Rådets beslut av den 4 november 1997 att vägra sökanden tillgång till rapporten av arbetsgruppen "Export av konventionella vapen" ogiltigförklaras.**

2) **Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) Republiken Finland, Konungariket Sverige och Republiken Frankrike skall bära sina rättegångskostnader.

Vesterdorf Pirrung Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 juli 1999.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitiesekreterare Ordförande