



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jonas Conradsson

Öppenhet i EU

- allmänhetens rätt till tillgång till
institutionernas handlingar

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Professor Hans-Heinrich Vogel

Ämnesområde: EG-rätt

Termin: Internationella terminen

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och problemställningar	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Metod och material	6
1.5 Disposition	7
2 ÖPPENHET I FÖRDRAGET	8
2.1 Inledning	8
2.2 De första reglerna om tillgång till handlingar	10
2.2.1 Rådets och kommissionens uppförandekodex	10
2.2.2 Domstolens rättspraxis	11
2.3 Amsterdampfödraget	19
2.3.1 Artikel 255 EG	19
2.3.2 Förordning (EG) nr 1049/2001	20
2.3.3 Institutionernas arbetsordningar	23
2.4 Avslutande kommentarer	23
3 DEN EUROPEISKA OMBUDSMANNEN	25
3.1 Allmänt om ombudsmannen	25
3.2 Ombudsmannens initiativ rörande allmänhetens tillgång till handlingar	25
3.3 Klagomål till ombudsmannen	27
4 EU:S STADGA OM DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA	30
4.1 Bakgrund	30
4.2 Stadgans innehåll	31

4.3	Stadgans rättsliga status	32
5	TILLGÅNG TILL HANDLINGAR SOM EN ALLMÄN RÄTTSPRINCIP	35
5.1	Allmänna rättsprinciper	35
5.2	Varför tillgång till handlingar?	36
5.3	Tillgång som allmän rättsprincip	38
5.4	Allmän rättsprincip – lämplig lösning?	40
5.5	Avslutande kommentar	41
6	PRAKTISK TILLÄMPNING AV REGLERNA OM TILLGÅNG	42
6.1	Bakgrund	42
6.2	Vem får söka en handling?	42
6.3	Var kan man ansöka om att få tillgång till handlingar?	43
6.4	Vilka typer av handlingar omfattas?	45
6.4.1	Allmänt	45
6.4.2	Undantag	46
6.4.3	Interna och förberedande handlingar	46
6.4.4	Inkommande handlingar	47
6.4.5	Känsliga handlingar	48
6.4.6	Dokument eller information?	48
6.4.7	Register, direkt tillgänglighet och publicering i EGT	49
6.5	Intresseavvägningen	50
7	AVSLUTNING	53
	LITTERATURFÖRTECKNING	57
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	59

Sammanfattning

Under de senaste tio åren har det skett en markant utveckling på området för allmänhetens rätt till tillgång till handlingar i EU. Det som började som en politisk deklaration om ökad insyn infördd i Maastrichtfördraget har i dag resulterat i fördragsfästa regler om allmänhetens rätt till tillgång för tre av gemenskapens viktigaste institutioner.

Röster om ökad insyn har höjts till och från under gemenskapens historia men utvecklingen tog definitivt fart genom antagandet av uppförandekodexen om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar samt rådets och kommissionens respektive implementeringsbeslut i början av 90-talet. Från institutionernas sida var kanske inte tanken från början att detta skulle medföra några dramatiska förändringar utan besluten skulle snarare syfta till att förbättra den interna organisationen hos institutionerna. Domstolen menade emellertid annorlunda och konstaterade snart att besluten gav rättigheter åt allmänheten och stipulerade en allmän princip om tillgång till handlingar hos de berörda institutionerna. Undantagen från denna princip skulle tolkas och tillämpas restriktivt och ett eventuellt negativt beslut skulle motiveras utförligt. Någon allmän rättsprincip gällande för samtliga gemenskapens institutioner och organ var det dock inte tal om. Trots att saken förts på tal vid ett antal tillfällen har domstolen medvetet valt att inte kommentera saken. I EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som antogs nyligen har visserligen tagits med allmänhetens rätt till tillgång till handlingar, men det råder oenighet om stadgans status och det är osäkert hur denna kan komma att påverka principen om allmänhetens tillgång.

Uppförandekodexen och institutionernas beslut låg till grund för artikel 255 EG om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar som fördes in i EG-fördraget genom Amsterdamfördraget. Artikel 255 EG är visserligen begränsad till europaparlamentet, rådet och kommissionen, men genom den nya regleringen har principen om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar fått högre rättslig legitimitet och den gemensamma rättsliga grunden har medfört att överskådligheten blivit bättre för allmänheten. Artikeln har därefter implementerats genom antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Vissa tillämpningsföreskrifter återfinns vidare i institutionernas respektive interna organisation. Den nya förordningen trädde i kraft den 3 december 2001 varför det återstår att se hur den kommer att fungera i praktiken.

Förord

Jag vill tacka min handledare professor Hans-Heinrich Vogel för de råd och upplysningar jag fått angående såväl ämnesval, utformning och information till mitt arbete. Jag vill även passa på att tacka doktorand Annette Bruzelius för de många nyttiga tips och infallsvinklar som jag fick under arbetets gång.

Lund, mars 2002
Jonas Conradsson

Förkortningar

CIREA	Centrum för information, diskussion och utbyte i asylfrågor
CMLRev	Common Market Law Review
ECR	European Court Report
ELRev	European Law Review
EGT	Europeiska gemenskapens officiella tidning
EMA	Europeiska läkemedelsmyndigheten
ERT	Europarättslig tidskrift
GUSP	Gemenskapens utrikes och säkerhetspolitik
OLAF	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
SOU	Statens Offentliga Utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Historiskt sett har gemenskapsrätten kunnat karaktäriseras som ett slutet system där beslut behandlats och antagits utan några större insynsmöjligheter för medborgarna. Detta kan jämföras med situationen i Sverige där offentlighetsprincipen utgör en av grundpelarna i rättssystemet. Under början av 90-talet svängde emellertid opinionen inom gemenskapen och utvecklingen tog fart mot ett öppnare och mer lättillgängligt system. Efter initiativ från framförallt Nederländerna och Danmark antogs ett antal politiska deklARATIONER om behovet av ökad insyn i gemenskapen. Dessa ledde sedermera fram till ett flertal rättsligt bindande beslut som bland annat syftade till att underlätta tillgängligheten av institutionernas handlingar för allmänheten. Även från svensk sida har alltsedan anslutningen till unionen arbetats för att stödja en sådan utveckling. Detta framgick inte minst under det svenska ordförandeskapet våren 2001 då öppenhet stod högt på dagordningen. Utvecklingen har inte avtagit utan snarare intensifierats under de senaste åren. Bland annat har genom Amsterdamfördraget förts in regler om allmänhetens rätt tillgång till handlingar i EG-fördraget. Liknande regler har även införts i den nyttillkomna stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Öppenhet, eller transparens som det brukar benämnas i den gemenskapsrättsliga debatten, är ett mångfacetterat begrepp. En stor och viktig del av öppenheten och insynen gäller allmänhetens rätt till tillgång till handlingar. Denna rättighet är en förutsättning för att allmänheten skall kunna ta del av myndigheternas arbete och utöva en effektiv kontroll av statsmakten. Men med transparens åsyftas till exempel också allmänhetens insyn i institutionernas och organens lagstiftande verksamhet och kravet på att lagstiftningen är klar och tydlig och tillgänglig för allmänheten.

Förespråkare för ett öppet samhälle lyfter ofta fram den demokratiska sidan av ett sådant system. Ett statsskick stärker sin demokratiska legitimitet genom att låta medborgarna ta del av arbetet och därigenom möjliggöra en effektiv granskning av de styrande. I ett slutet samhälle växer klyftorna mellan de styrande och medborgarna och det politiska etablissemanget bemöts med misstro. Motståndarna däremot hävdar att öppenheten hämmar effektiviteten i det politiska arbetet. För mycket insyn menar de får till följd att politiker drar sig för att fatta nödvändiga men kontroversiella beslut om de kan komma att ställas till svars för dem senare. Utvecklingen inom EU har inte varit problemfri, inte minst beroende på att synen på öppenhet har varierat kraftigt mellan medlemsstaterna. Den senaste tidens utveckling tyder emellertid på att viss enighet uppnåtts angående behovet av ökad insyn.

1.2 Syfte och problemställningar

Det regelverk som vuxit fram under det senaste decenniet kan vid en första anblick framstå som ganska rörigt och det är svårt att få en fullständig överblick över systemet. Det är inte nödvändigtvis så att alla institutioner och organ omfattas av samma bestämmelser eller ens har bestämmelser som reglerar tillgången till handlingar. Bestämmelserna för europaparlamentet, rådet och kommissionen genomgick dessutom nyligen en genomgripande förändring genom att de bestämmelser som reglerar tillgången till handlingar hos dessa institutioner numera återfinns i EG-fördraget.

Uppsatsen syftar således i första hand till att belysa och utreda den rättsliga utvecklingen som ägt rum på området för allmänhetens rätt till tillgång till handlingar från början av 90-talet och till att visa på vilket sätt bestämmelserna vuxit fram och vilka regler som gäller idag. Vilka är till exempel de aktörer och faktorer som har påverkat den rättsliga utvecklingen? På vilket sätt har domstolens rättspraxis inverkat på rättsläget? Vilken betydelse kan tillmätas den europeiska ombudsmannens arbete? Uppsatsen skall vidare försöka visa på vilket sätt allmänheten och institutionerna berörs av dessa regler.

I doktrin och även till viss del i rättspraxis har diskuterats frågan om allmänhetens rätt till tillgång kan betraktas som en allmän rättsprincip i gemenskapsrättslig mening. Också denna fråga kommer att diskuteras och behandlas. Vilka faktorer talar för att allmänhetens rätt till tillgång till handlingar skall betraktas som en allmän rättsprincip? Vilka skäl talar emot? På vilket sätt kan EU:s nya stadga om de grundläggande rättigheterna påverka rättsläget? Är det överhuvudtaget en lämplig lösning att denna typ av rättighet skall regleras som en allmän rättsprincip?

De i dagsläget aktuella reglerna kommer slutligen att analyseras och utifrån dess lydelse och domstolens rättspraxis konkretiseras i ett försök att visa på vilket sätt de kan användas vid en praktisk tillämpning. Vem får till exempel lov att ansöka om tillgång till en handling? Var kan man ansöka om tillgång till handlingar? Vad är att betraktas som en handling i gemenskapsrättslig mening?

1.3 Avgränsningar

Det finns som nämndes ovan många sidor till begreppet transparens. Denna uppsats kommer att begränsa behandlingen till allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar och kommer alltså inte gå in på övriga aspekter som hör till området för öppenhet och insyn. Vidare har framställningen begränsats till att behandla huvudsakligen tre av gemenskapens institutioner och organ, nämligen europaparlamentet, rådet och kommissionen. Merparten av de aktuella och viktigaste reglerna och besluten är nämligen riktade till dessa tre institutioner. Detta är fallet med till exempel de nya

fördragsreglerna om allmänhetens tillgång till handlingar. Denna avgränsning motiveras dessutom av att relevant rättspraxis rörande allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar i princip endast rör dessa institutioner.

Vissa delar av uppsatsen har emellertid beröringspunkter som är gemensamma för samtliga av gemenskapens institutioner och organ. Detta gäller framförallt det avsnitt som rör den europeiska ombudsmannen och det som behandlar de allmänna rättsprinciperna. Detta följer av att ombudsmannen i sitt arbete inte begränsat sig till ett fåtal institutioner utan riktat sin verksamhet gentemot gemenskapen som helhet. Vad avser de allmänna rättsprinciperna följer av dess natur att dessa skall tillämpas på samtliga gemenskapens institutioner och organ. Diskussionen om rättsprinciperna är således av betydelse för hela gemenskapen. Däremot kan konstateras att behandlingen huvudsakligen har skett mot bakgrund av de regler och den rättspraxis som rör europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Uppsatsen är slutligen koncentrerad på den gemenskapsrättsliga regleringen. Med några få undantag kommer således någon jämförelse med de nationella rättsordningarna i medlemsstaterna inte att ske.

1.4 Metod och material

Metoden i uppsatsen är av både deskriptiv och analyserande karaktär. Presentationen av den rättsliga utvecklingen i kap. 2 är huvudsakligen deskriptiv. För att belysa rättstillämpningen har emellertid en stor del av domstolens rättspraxis använts och analyserats. Avsnitten som rör ombudsmannen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt de allmänna rättsprinciperna inleds med en allmän och beskrivande bakgrund. Därefter analyseras och utreds respektive område mot bakgrund av relevant rättslig doktrin, lagtext och rättspraxis för att se vilken inverkan de haft på allmänhetens rätt till tillgång till handlingar och på vilket sätt de kan komma att påverka utvecklingen i framtiden. I kapitlet som rör den konkreta tillämpningen av reglerna har de olika bestämmelserna i artikel 255 EG, förordning (EG) nr 1049/2001 och institutionernas respektive interna organisation tolkats och analyserats utifrån dess respektive lydelse mot bakgrund av framförallt domstolens praxis.

För de avsnitt som rör den rättsliga utvecklingen, ombudsmannen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är den doktrin som legat till grund för behandlingen till stor del hämtad från olika juridiska tidsskrifter. Detta är för gemenskapen relativt nya företeelser vilket medfört att merparten av litteraturen är från 1998-2001. Vad gäller behandlingen av de allmänna rättsprinciper är det i huvudsak juridiska läroverk som ligger till grund. Därutöver har rättspraxis, ombudsmannens undersökningar och rapporter, och ett flertal beslut och förordningar använts i stor omfattning för behandlingen i uppsatsen.

1.5 Disposition

Efter inledningskapitlet kommer i kapitel 2 att redogöras för den rättsliga regleringen i fördraget. Avsnittet kommer att inledas med en historisk bakgrund. Detta följs av en genomgång av domstolens rättspraxis varefter behandlas det aktuella rättsläget. I det följande kapitlet behandlas den europeiska ombudsmannen och den betydelse han har haft för allmänhetens rätt till tillgång till handlingar. Nästa kapitel tar upp EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och på vilket sätt detta kan komma att inverka på rättsläget på det aktuella området. I kapitel 5 som följer därefter diskuteras de allmänna rättsprinciperna. Efter en allmän bakgrund behandlas frågan om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar kan komma att betraktas som en allmän rättsprincip och om detta är en lämplig lösning för det aktuella rättsområdet. Kapitel 6 rör den praktiska tillämpningen av reglerna. I detta kapitel kommer att behandlas vem som får lov att ansöka om tillgång till handlingar, var en sådan ansökan skall göras, vilka handlingar som omfattas och slutligen vilka faktorer som spelar in i den intresseavvägning som i vissa fall görs av institutionerna vid behandlingen av en ansökan. I det sista kapitlet sammanfattas mina egna analyser och slutsatser.

2 Öppenhet i fördraget

2.1 Inledning

När den europeiska gemenskapen bildades var syftet framförallt att knyta de europeiska länderna närmare varandra för att skapa möjligheter för långsiktig fred och stabilitet. Insyn och öppenhet var inga prioriterade områden. Administrationen inom gemenskapen var präglad av den kontinentala förvaltningskulturen med det franska systemet i spetsen i vilken offentlighetsprincipen spelade en undanskymd roll. De offentliga organen anses i den kontinentala traditionen, som alltjämt lever kvar i de nationella rättsordningarna hos många av medlemsländerna, tjäna ett långsiktigt allmänintresse som står över aktuella politiska kontroverser. Detta kan karaktäriseras som ett relativt elitistiskt system som skapat en konflikt mellan de styrande och allmänheten. Tjänstemännen är obenägna att öppna sina processer och beslutsfattande för medborgarna, samtidigt som medborgarna är kritiska till insyn i privatlivet. Detta kan jämföras med det nordiska systemet där offentlighetsprincipen ses som något naturligt och en nödvändighet för den demokratiska legitimiteten, men där medborgaren å andra sidan är föremål för en mer omfattande registrering än på kontinenten.¹

Inför Maastrichtfördraget började bristen på regler rörande öppenhet att väcka allt starkare reaktioner. Gemenskapen skulle ta steget från en huvudsakligen ekonomiskt inriktad gemenskap med begränsade politiska målsättningar till en politisk organisation med vidsträckta ambitioner. Det gamla systemet var inte längre hållbart och gemenskapen ställdes inför en demokratisk legitimitetskris.²

Innan debatten tagit fart på allvar på 90-talet saknades i princip lagstiftning på området. Den enda fördragsfästa regeln på området behandlade det rakt motsatta, nämligen en långtgående tystnadsplikt för institutionernas funktionärer. I ett steg mot ökad insyn hade parlamentet 1983 antagit en resolution där de krävde införandet av lagstiftning på området. Detta ledde till att kommissionen antog regler om ökad insyn på miljöområdet.³ Reglerna gällde i första hand medlemsländerna men kommissionen konstaterade att de även borde tillämpas på gemenskapsinstitutionerna och då i synnerhet på kommissionen själv. I praktiken visade sig emellertid kommissionen obenägen att följa denna målsättning. En holländsk undersökningsdomare hade ansökt hos kommissionen om utfående av information till hjälp i ett bedrä

¹ Isberg, Magnus, *Öppenhet inom EU*, s. 62 f.

² Ibid. s. 59 f.

³ Rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, 23.06.1990 s. 56).

gerimål som denne drev i Holland. Med hänvisning bland annat till vissa sekretessregler som slutits till fördraget vägrade kommissionen att lämna ut den eftersökta informationen och ärendet hamnade så småningom hos domstolen.⁴ Domstolen kritiserade kommissionens agerande och konstaterade att det ålåg gemenskapsinstitutionerna att ge sitt aktiva stöd till nationella rättsprocesser av detta slag genom att förse de nationella domstolorna med information och att låta sina tjänstemän vittna vid nationella rättegångar. Domstolens beslut sågs vid tidpunkten av många som det första viktiga steget mot ökad insyn i administrationen. Institutionerna tillsammans med en majoritet av medlemsstaterna var dock fortsatt skeptiska till en sådan utveckling och visade ingen större vilja att öka offentligheten i dess arbete.⁵

Det var främst Danmark och Holland som drev på utvecklingen. I januari 1991 lade den holländska regeringen fram ett förslag om att det skulle införas en artikel om tillgång till vissa handlingar i det nya fördraget. Förslaget gick inte igenom utan resulterade istället i en betydligt mer slätstruken icke-bindande deklARATION om rätten till tillgång till information som senare slöts till det slutgiltiga fördraget.⁶ I deklARATIONEN konstaterades att en ökad insyn i beslutsprocessen skulle stärka institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för myndigheterna. Därutöver rekommenderades kommissionen att senast 1993 lägga fram en rapport till rådet med förslag på hur öppenheten skulle kunna förbättras.⁷

Avsikten med deklARATIONEN var ursprungligen tänkt att ses huvudsakligen som ett politiskt tillmötesgående av den holländska regeringens krav på ökad insyn. Några rättsliga konsekvenser var den inte tänkt att få. Utvecklingen tog emellertid på nytt fart efter det att det i Danmark röstats nej till det nya fördraget och att fördraget endast med små marginaler röstats igenom i Frankrike ("petit oui"). Frågan om öppenhet hamnade således högt på dagordningen på de två rådsmöten i Birmingham och Edinburgh som följde kort tid därefter. I Birmingham beslöts i en allmänt hållen deklARATION att en öppnare gemenskap var en nödvändighet för att möjliggöra en allmän debatt om dess aktiviteter. På mötet i Edinburgh antogs mer konkreta regler rörande öppenheten, till exempel beslöts att offentliga rådsdebatter skulle hållas regelbundet i frågor av gemensamt intresse för EG.⁸

⁴ Mål C-2/88 *Zwartweld* [1990] ECR I-3365.

⁵ Curtin, Deirdre & Meijers, Herman, *The principle of open government in Schengen and the European Union: Democratic retrogression?*, s. 417 ff.

⁶ Förklaring nr 17 till Maastrichtfördraget om rätten till tillgång till information.

⁷ Curtis & Meijers, s. 420.

⁸ Piris, Jean-Claude, *After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparent?*, s. 470 f.; Isberg, s. 65.

2.2 De första reglerna om tillgång till handlingar

2.2.1 Rådets och kommissionens uppförandekodex⁹

Institutionernas strävanden resulterade så småningom i att rådet och kommissionen den 6 december 1993 gemensamt antog en uppförandekodex (*Code of conduct*) om allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar. Kodexen var inte bindande utan kunde karaktäriseras som en politisk deklaration. Den implementerades därefter genom att rådet och kommissionen antog rättsligt bindande beslut för respektive institution.¹⁰ Huvudsyftet med kodexen var att allmänheten skulle beredas största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommission och rådet. Beslutet och kodexen innehöll emellertid två grupper av undantag från denna huvudregel. Den första gruppen av undantagen var tvingande och rörde bland annat skyddet för det allmänna säkerhetsintresset, skyddet för den enskilde och privatlivet och skyddet för företagshemligheter. Den andra gruppen gav institutionerna möjligheten att då så ansågs vara nödvändigt vägra tillgång till handlingar för att skydda den sekretess som institutionernas överläggningar omfattades av. Kodexen byggde på ett tvåstegsförfarande. Om en ansökan om att utfå en viss handling avslagits helt eller delvis kunde sökanden inom en månad från det att han eller hon mottagit besked från den aktuella institutionen lämna in en bekräftad ansökan med begäran om omprövning av beslutet. Skulle även den bekräftade ansökan avslås föreskrevs att detta avslag skulle åtföljas av information till sökanden om hans möjligheter till rättelse genom att anföra klagomål till europeiska ombudsmannen eller genom att väcka talan hos domstolen enligt artikel 138e i EG-fördraget (nu artikel 195 EG) respektive artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse). Även om detta kunde ses som stora framsteg kvarstod fortfarande stora begränsningar i möjligheten att få tillgång till handlingar och information. Ett stort problem var att tillgången bara gällde de handlingar och dokument som respektive institution själv författat, den så kallade upphovsmannaregeln. Handlingar som rådet eller kommissionen tagit emot från någon annan institution eller tredje part kunde alltså inte begäras ut på grundval av de aktuella besluten. En annan väsentlig begränsning bestod i att det inte fanns något krav på institutionerna att upprätthålla någon form av officiellt register över deras handlingar. Rådet upprättade så småningom ett sådant register efter rekommendation från ombudsmannen,¹¹ men för övriga institutioner kvarstod problemet som olöst.¹²

⁹ Uppförandekodex 93/730/EG av den 6 december 1993 för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, 31.12.1993, s.41).

¹⁰ Rådets beslut 93/731/EG (EGT L 340, 31.12.1993, s. 43) och kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euroatom (EGT L 46, 18.02.1994, s. 58). 1997 antog även Europaparlamentet regler om handlingsoffentlighet (Europaparlamentets beslut 97/632/EG (EGT L 263, 25.09.1997, s. 27).

¹¹ Rådets beslut 2000/23/EG (EGT L 9, 13.01.2000, s. 22).

¹² Harden, Ian, *Citizenship and Information*, European Public Law, s. 177 ff.

Rådets och kommissionens beslut antogs i enlighet med respektive institutions kompetens för reglering av dess interna organisation och verksamhet. Nederländerna opponerade sig mot rådets beslut, som var det första att antas, och väckte talan hos domstolen för att få det ogiltigförklarat.¹³ Ett sådant viktigt beslut menade man fick inte fattas inom ramen för det interna beslutsfattandet utan skulle ha fattats på en högre normgivningsnivå. Genom att anta reglerna rörande tillgång till handlingar på detta sätt menade den nederländska regeringen att rådet på ett otillbörligt sätt skaffat sig rätten att avgöra i vilken utsträckning dess lagstiftningsarbete skulle vara tillgängligt och därmed missbrukat den behörighet som tillerkänts dem i fördraget. Allmänhetens tillgång till handlingar skulle inte reduceras till att utgöra endast ett organisationsproblem. Domstolen gick emellertid emot Nederländerna. Den ansåg att så länge som gemenskapslagstiftaren inte hade antagit en allmän reglering om allmänhetens tillgång till handlingar som förvarades hos institutionerna så måste det stå dessa institutioner fritt att anta sådana regler på grundval av deras kompetens att reglera deras interna organisation. Att ett sådant beslut skulle kunna komma att få rättsverkningar mot tredje man kunde inte medföra att dess egenskap av intern rättsakt skulle ifrågasättas. Det var inget som hindrade att sådana regler kunde få rättsverkningar av detta slag.¹⁴

Utvecklingen mot ökad insyn tog ett steg bakåt då rådet under hösten 2000 modifierade beslut 93/731 i ett led att stärka den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken.¹⁵ De handlingar som rörde dessa områden skulle hemligstämplas och därmed inte omfattas av beslutets tillämpningsområde. Vid en ansökan om tillgång till en sådan handling skulle sökande således enligt den nya lydelsen endast underrättas om att handlingen inte längre omfattades av beslutet. Sökanden berövades alltså rätten till ett motiverat beslut, någon förklaring till varför handlingen hemligstämplats angavs inte. Inte heller fanns någon möjlighet för sökanden att begära omprövning av beslutet.¹⁶

2.2.2 Domstolens rättspraxis

Oavsett på vilken grund rådets och kommissionens beslut hade fattats så stod det tidigt klart att de var bindande för institutionerna och skapade rättigheter för den enskilde individen. Detta klargjordes första gången i *Carvel mot rådet*.¹⁷ Målet rörde utöver beslutets rättskraft även tillämpningen av undantag 4.2 i beslutet. John Carvel hade i egenskap av redaktör med ansvar för Europafrågor vid tidningen The Guardian sökt få tillgång till vissa hand

¹³ Mål C-58/94 *Nederländerna mot rådet* [1996] ECR I-2169. Målet rörde även talan om ogiltigförklaring av rådets och kommissionens uppförandekodex. Detta avvisades av Förstainstansrätten då en sådan talan endast kan föras mot en bestämmelse som syftar till att få rättsverkningar. Uppförandekodexen ansågs vara en frivillig samordning som inte var avsedd att i sig själv få rättsverkan.

¹⁴ C-58/94, para. 37-38.

¹⁵ Rådets beslut 2000/57/EG (EGT L 212, 23.08.2000, s. 9).

¹⁶ Harden, s. 182 f.

¹⁷ Mål T-194/94 *Carvel mot rådet* [1995] ECR II-2765.

lingar, bland annat förberedande rapporter från Ständiga representanternas kommitté. En del av handlingarna skickades till honom men han nekades tillgång till ett par dokument med hänvisning till artikel 4.2 i rådsbeslut 93/731 där det föreskrevs att "[t]illgång till rådets handlingar får vägras för att skydda den sekretess som gäller för rådets överläggningar". Carvel väckte talan mot rådet och yrkade att rådets beslut skulle ogiltigförklaras. Till stöd för sin talan hävdade han bland annat att någon egentlig prövning enligt artikel 4.2 aldrig skett utan att det inom rådet rådde en principvägran att bevilja tillgång till vissa typer av handlingar.¹⁸ Rådet menade att det aktuella beslutet måste tolkas i konformitet med dess arbetsordning. Beslutet var till viss del baserat på denna arbetsordning och var inte tänkt att ges företräde framför detta. Enligt artikel 5.1 i arbetsordningen var huvudprincipen att rådets överläggningar var skyddade mot offentlighet, även om rådet kunde besluta om annat. Att rådet i detta fall valt att inte utnyttja denna möjlighet till undantag kunde inte medföra att beslutet skulle tolkas som att det förelåg en sådan principvägran.¹⁹ Domstolen erinrade att rådet förfogade över ett utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 4.2 vilket medförde att rådet vid behov skulle kunna avslå en ansökan om tillgång till handlingar. Domstolen konstaterade vidare att då rådet använde sig av detta utrymme för skönsmässig bedömning krävdes att rådet gjorde en "[v]erklig avvägning mellan, å ena sidan medborgarens intresse av att få tillgång till rådets handlingar och, å andra sidan rådets eventuella intresse av att skydda sekretessen för sina överläggningar."²⁰ Inte heller kunde rådet frånta medborgarna de rättigheter som de besitter enligt beslut 93/731 genom att underlåta att utnyttja de undantagsmöjligheter som rådet tillerkändes i sin arbetsordning. Förstainstansrätten fann att rådet brustit i sina skyldigheter enligt beslut 93/731 och ogiltigförklarade det tvistiga beslutet.²¹

Det kunde även konstateras att det inte bara krävdes en faktisk prövning vid tillämpningen av undantagen, de skulle också tillämpas restriktivt, på ett sådant sätt att de inte omöjliggjorde en faktisk tillgång till handlingar. Om en sökande förvägrades tillgång till de sökta handlingarna krävdes vidare att avslaget motiverades enligt artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) på ett sådant sätt att sökanden kunde försäkra sig om att en prövning i sak hade gjorts. I *WWF UK mot kommissionen*²² ansökte WWF om tillgång till samtliga kommissionens handlingar rörande en undersökning kommissionen utfört av ett turistanläggningsprojekt på Irland (Mullaghmoreprojektet). Kommissionen avslög ansökan med stöd av undantagsreglerna i uppförandekodexen och beslut 94/90. Även WWF:s bekräftande ansökan avslögs. WWF väckte talan mot beslutet. Förstainstansrätten konstaterade såsom den tidigare gjort i *Carvel mot rådet* rörande beslut 93/731, att beslut 94/90 var en rättsakt som grundade rättigheter för tredje man som kommissionen var

¹⁸ Para. 36.

¹⁹ Para. 47-48.

²⁰ Para. 64-65.

²¹ Para. 80.

²² Mål T-105/95 *World Wildlife Fund for Nature mot kommissionen* [1997] ECR II-313.

skyldig att iaktta.²³ Även om beslutet innehöll undantag från huvudregeln om allmänhetens rätt till tillgång till kommissionens handlingar så framhöll rätten att undantagen skulle tolkas och tillämpas restriktivt så att de inte omöjliggjorde den målsättning att skapa insyn som eftersträvades i beslutet.²⁴ Förstainstansrätten slog fast att handlingar som rör undersökningar avseende ett eventuellt fördragsbrott kunde undantas med stöd av skyddet för det allmänna samhällsintresset. Det räckte emellertid inte med att enbart åberopa att ett förfarandet avseende fördragsbrott eventuellt skulle kunna komma att inledas utan kommissionen var ”skyldig att ange, åtminstone för varje grupp av handlingar, skälen till varför den anser att de handlingar som anges i den inlämnade ansökan har samband med att ett förfarande avseende fördragsbrott eventuellt kan komma att inledas genom att precisera vad de ifrågavarande handlingarna gäller och i synnerhet om de avser inspektioner och undersökningar som kan ligga till grund för en fastställelse av ett eventuellt fördragsbrott”.²⁵ Förstainstansrätten slog fast att det omtvistade beslutet inte uppfyllde kravet på motivering i artikel 190 i EG-fördraget och beslöt således att det skulle ogiltigförklaras.²⁶

Kravet på uttrycklig motivering upprepades i *Interporc mot kommissionen*.²⁷ Varje år fastställer gemenskapen en kvot för en viss mängd nötkött av hög kvalitet från Argentina som får importeras till gemenskapen avgiftsfritt. För att beviljas ett sådant undantag krävs uppvisande av ett ursprungsintyg utfärdat av argentinska myndigheter. Det framkom att sådana intyg förfalskats och kommissionen inledde tillsammans med medlemsstaternas tullmyndigheter en undersökning. I de fall då det uppdagades att intyg förfalskats begärde tullmyndigheterna att importavgifterna betalades i efterhand. Interporc krävde eftergift av importavgifterna då företaget hävdade att det handlat i god tro, men fick avslag av kommissionen. Det begärde då tillgång till handlingar rörande kontrollen av import av nötkött och till de undersökningar som föranlett de tyska tullmyndigheternas beslut att utkräva importavgifterna i efterhand. Kommissionen vägrade lämna ut handlingarna och hänvisade till det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna säkerhetsintresset och skyddet för kommissionens behov av sekretess vid dess överläggningar. För de handlingar som rörde medlemsstaterna eller Argentina uppmanades sökanden att vända sig direkt till de myndigheter som utfärdat respektive handling.²⁸ Interporc yrkade att beslutet skulle ogiltigförklaras och att rätten skulle fastställa att kommissionen inte hade rätt att förvägra sökanden tillgång till vissa särskilt angivna handlingar. Till stöd för sin talan åberopade sökanden bland annat att uppförandekodexen och beslut 94/90 samt artikel 190 i EG-fördraget åsidosatts. Förstainstansrätten konstaterade åter att beslut 94/90 utgjorde en rättsakt med rättigheter. Med hänvisning till *WWF mot kommissionen* erinrade rätten att undantagen i uppförandekodex

²³ Para. 55.

²⁴ Para. 56.

²⁵ Para. 64.

²⁶ Para. 72 och 77.

²⁷ Mål T-124/96 *Interporc Im- und Export GmbH mot kommissionen* [1998] ECR II-231.

²⁸ Para. 14-19.

en skulle tolkas restriktivt så att den allmänna principen om största möjlig-
het till tillgång till handlingar inte skulle omöjliggöras.²⁹ Ett avslag måste
vara motiverat i enlighet med artikel 190 i EG-fördraget och en sådan moti-
ivering måste innehålla skälen för varför kommissionen ansåg att de begärda
handlingarna skulle omfattas av något av undantagen i den första kategorien.
Detta ansågs vara en förutsättning för att den som berördes av beslutet skulle
kunna försäkra sig om att en prövning verkligen gjorts av om ett offentliggö-
rande av de aktuella handlingarna skulle kunna skada något av de intressen
som skyddas av den första kategorien och för att det skulle gå att bedöma
om skälen för avslaget var välgrundade.³⁰ Rätten fann att det omtvistade
beslutet var otillräckligt motiverat och ogiltigförklarade kommissionens
beslut.³¹

Ett rättsfall med svensk anknytning är *Svenska Journalistförbundet mot rå-
det*.³² Efter Sveriges anslutning till EU kontaktade sökanden (Svenska Jour-
nalistförbundet) 46 svenska myndigheter och begärde tillgång till handlingar
här rörande från rådet rörande inrättandet av den europeiska polisbyrå (Eu-
ropol) varav åtta handlingar innehades av Rikspolisstyrelsen och tolv fanns
hos Justitiedepartementet. Syftet var att undersöka hur svenska myndigheter
skulle tillämpa offentlighetsprincipen på handlingar med anknytning till
EU:s verksamhet. Justitiedepartementet vägrade att lämna ut två av hand-
lingarna. Övriga handlingar som söktes hos Justitiedepartementet och Riks-
polisstyrelsen lämnades emellertid ut. Något senare begärde sökanden att få
ut samma handlingar hos rådet. Endast två av dem lämnades ut, tillgång till
övriga handlingar vägrades med motiveringen att de omfattades av undanta-
gen i artikel 4.1 i beslut 93/731. Efter bekräftad ansökan beviljades tillgång
till ytterligare två handlingar men inte till de återstående sexton. Dessa kunde
enligt rådet inte lämnas ut eftersom det skulle skada det allmänna rättsin-
tresset samt att handlingen rörde rådets interna överläggningar och därför
omfattades av sekretess. I målet uttalade rätten bland annat att en sökande
inte har någon skyldighet att ange skälet för sin begäran att få tillgång till en
viss handling. Rätten konstaterade ”att vem som helst kan begära att få till-
gång till vilken som helst av kommissionens handlingar som inte offentlig-
gjorts, utan att det fordras att begäran motiveras”.³³ Anledningen till att rät-
ten tog ställning till detta var att rådet med hänvisning till bland annat att
sökanden inte angivit skälen till sin begäran hade yrkat att målet skulle avvi-
sas. Vidare befäste rätten kravet på att ett avslag måste vara tillräckligt mo-
tiverat. Rätten fann åter att så inte var fallet och ogiltigförklarade rådets be-
slut.³⁴ Rådet hade dessutom med stöd av den franska regeringen gjort gäl-
lande att de svenska myndigheterna hade gjort sig skyldiga till ett åsidosät-
tande av gemenskapsrätten då de lämnade ut de omtvistade handlingarna,

²⁹ Para. 49.

³⁰ Para. 53-54.

³¹ Para. 56-57.

³² Mål T-174/95 *Svenska Journalistförbundet mot rådet* [1998] ECR II-2289.

³³ Para. 65.

³⁴ Para. 127.

eftersom rådet inte i förväg hade getts tillfälle att besluta om tillstånd till utlämnandet. Rätten valde emellertid att inte kommentera detta.³⁵

Förstainstansrätten har sedermera i ett antal mål upprepat kravet på att undantagen skall tolkas och tillämpas restriktivt och att avslag måste motiveras.³⁶ I de flesta fallen har förstainstansrätten beslutat till fördel för sökanden och ogiltigförklarat institutionernas beslut. I *Bavarian Lager mot kommissionen*³⁷ ansåg emellertid rätten att kommissionen hade rätt att förvägra sökanden att ta del av vissa handlingar. Kommissionen hade med stöd av undantaget för skyddet av det allmänna samhällsintresset avslagit sökandens begäran att få tillgång till ett så kallat motiverat yttrande som kommissionen lagt fram enligt artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG). Rätten beaktade speciellt det faktum att handlingen ifråga var av förberedande karaktär och att själva förfarandet fortfarande befann sig i inspektions- och undersökningsfasen. Vidare konstaterade rätten att medlemsstaterna har rätt att förvänta sig sekretess från kommissionens sida medan det pågår undersökningar som eventuellt skulle kunna leda till fördragsbrottsförfarande. Att sprida sådana handlingar som avser undersökningsfasen skulle kunna störa fördragsbrottsförfarandets förlopp och syftet med detsamma.³⁸

Undantaget för skyddet av det allmänna samhällsintresset återropades även i *van der Wal*.³⁹ Kommissionen hade vägrat lämna ut handlingar med svar från kommissionen som nationella domstolar ställt i konkurrensrättsliga frågor. Förstainstansrätten hade tolkat kommissionens beslut som riktigt. Rätten menade att, liksom kommissionen hävdade, att de nationella domstolarna måste vara fria att tillämpa sina processuella regler i fråga om processmaterialet skulle offentliggöras eller inte. Som grund för detta hade rätten återropat bland annat artikel 6 i Europakonventionen och rätten för var och en till en rättvis och opartisk rättegång.⁴⁰ EG-domstolen var emellertid av en annan åsikt. En sådan behörighet kunde inte härledas varken från artikel 6 i Europakonventionen eller medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Domstolen gjorde dessutom en uppdelning mellan, å ena sidan, handlingar som kommissionen upprättat uteslutande med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande, och, å andra sidan, andra handlingar som hade upprättats oberoende av ett sådant förfarande. Vad gäller den första kategorien av handlingar konstaterade domstolen att kommissionen i varje enskilt fall var tvungen att pröva om handlingen omfattades av de undantag som uppräknades i beslut 94/90. För den andra kategorien av handlingar kunde enligt domstolen iakttagandet av den nationella processrätten på ett

³⁵ Para. 56.

³⁶ Se till exempel mål T-20/99 *Denkavit mot kommissionen* [2000] ECR II-3011; T-123/99 *JT's Corporation Ltd mot kommissionen* [2000] ECR II-3269 och T-111/00 *British American Tobacco International (Investments) Ltd mot kommissionen*, dom den 10 oktober 2001.

³⁷ Mål T-309/97 *Bavarian Lager Company Ltd mot kommissionen* [1999] ECR II-3217.

³⁸ Para. 46-47.

³⁹ Mål C-174/98 P och C-189/98 P *Konungariket Nederländerna och van der Wal mot kommissionen* [2000] ECR I-1.

⁴⁰ Mål T-83/96 *van der Wal mot kommissionen* [1998] ECR II-289.

tillräckligt sätt säkerställas genom att kommissionen försäkrade sig om att ett offentliggörande av handlingarna inte stred mot nationell rätt. I tveksamma fall skulle kommissionen kunna samråda med den nationella domstolen.⁴¹ Skulle domstolen fastställt förstainstansrättens dom kunde detta fått negativa konsekvenser för tillgången till institutionernas handlingar. Det hade inneburit ett principiellt godkännande av att institutionerna hade rätt att utan föregående sekretessprövning vägra lämna ut vissa kategorier av handlingar. Det har också hävdats att ett sådant beslut skulle ha kunnat tas till intäkt för att medlemsstaternas regeringar och myndigheter inte själva haft rätten att fritt disponera över sina egna utlåtanden som de ger in till de nationella domstolarna.⁴²

Som tidigare påpekats begränsades tillgången till institutionernas handlingar av den så kallade upphovsmannaregeln. Frågan om upphovsmannaregelns omfattning kom under rättsens prövning i *Rothmans mot kommissionen*.⁴³ Kommissionen hade avslagit en begäran om tillgång till handlingar upprättade av Tullkodexkommittén. Kommissionen menade att det var kommittén och inte kommissionen som var upphovsman till de aktuella handlingarna och därför inte kunde lämna ut dem. Förstinstansrätten erinrade att alla undantag från principen om tillgång till handlingar, däribland upphovsmannaregeln, måste tolkas restriktivt. Tullkodexkommittén hade tillkommit för att biträda kommissionen. Vidare saknade kommittén i likhet med de andra kommittéerna för så kallat kommittéförfarande egen administration, budget, arkiv, lokaler eller adress. Kommittén kunde inte anses utgöra en sådan annan gemenskapsinstitution eller annat gemenskapsorgan i den mening som avsågs kommissionens beslut 94/90. Rätten slog således fast att kommittéerna för så kallat kommittéförfarande skulle anses höra till kommissionen vid tillämpningen av gemenskapsreglerna i fråga om tillgång till handlingar.⁴⁴ Förstinstansrätten bekräftade upphovsmannaregeln i *JT's Corporation Ltd mot kommissionen*.⁴⁵ Kommissionens beslut att neka sökanden tillgång till handlingar härrörande från Bangladesh upprätthölls med hänvisning till upphovsmannaregeln av rätten.⁴⁶

I *Kuijer mot rådet*⁴⁷ förtydligade förstainstansrätten kravet på att ett avslagsbeslut måste grundas på en faktisk bedömning i det enskilda fallet. Rådet hade avslagit sökandens begäran om utfående av vissa handlingar rörande verksamheten vid Centrum för information, diskussion och utbyte i asylfrågor (Cirea). Sökanden hävdade bland annat att trots att situationen varierade för de olika handlingar han sökt hade rådet nöjt sig med att ge ett kortfattat

⁴¹ C-174/98 och C-189/98, para. 17, 18 och 28.

⁴² Abrahamsson, Olle, *Öppenheten i EU – ett arbete med nationella komplikationer*, s. 458.

⁴³ Mål T-188/97 *Rothmans International BV mot kommissionen* [1999] ECR II-2463.

⁴⁴ Para. 53-63.

⁴⁵ Mål T-123/99 *JT's Corporation Ltd mot kommissionen* [2000] ECR II-3269.

⁴⁶ Förstainstansrätten kom till samma slutsats i T-92/98 *Interporc Im- und Export GmbH mot kommissionen* (Interporc II) [1999] ECR II-3521 där vissa av handlingarna härstammade från Argentina.

⁴⁷ Mål T-188/98 *Kuijer mot rådet* [2000] ECR II-1959.

och likalydande svar för varje enskild rapport och att det därför inte gick att identifiera uppgifterna i rapporterna och på så sätt pröva om ett offentliggörande av dessa uppgifter skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset.⁴⁸ Rätten konstaterade ”att rådets motivering måste vara sådan att det framgår att rådet har gjort en konkret bedömning av handlingarna i fråga”.⁴⁹ Det räcker således inte med att institutionen ifråga hävdar att en sådan avvägning gjorts utan detta måste på ett övertygande sätt framgå ur beslutsmotiveringen. I det aktuella fallet fann förstainstansrätten att någon sådan bedömning inte gjorts och ogiltigförklarade rådets beslut.⁵⁰ Rådet avslog därefter på nytt sökandens begäran till tillgång till handlingarna återigen med hänvisning till skyddet för det allmänna samhällsintresset och i synnerhet EU:s förhållande till tredje land. Förstainstansrätten underkände rådets resonemang och menade att enbart förekomsten av sådana uppgifter som kan föranleda att ett allmänt samhällsintresse skadas är inte tillräckligt för att vägra tillgång till handlingarna, det måste visas att sådan skada faktiskt kan komma att uppstå om handlingarna lämnas ut. Rådets beslut att vägra tillgång till de aktuella handlingarna ogiltigförklarades således av rätten.⁵¹

Många gånger innehåller ett dokument såväl information som får offentliggöras och sådan information som faller under undantagen i besluten om tillgång till handlingar. Frågan är då om hela dokumentet skall undanhållas offentligheten eller om bara de delar som täcks av sekretessreglerna skall döljas. Förstainstansrätten tvingades ta ställning till denna fråga i *Heidi Hautala mot rådet* i vilket rätten etablerade principen om rätten till partiell tillgång till information.⁵² Den finske ledamoten av Europaparlamentet Heidi Hautala hade förvägrats tillgång till delar av en rapport om vapenexport utarbetad av GUSP. Med hänvisning till artikel 4.1 i beslut 93/731 motiverade rådet sitt beslut med att det fanns ett behov att skydda det allmänna samhällsintresset på området för internationella förbindelser. Att offentliggöra rapporten skulle kunna inverka menligt på EU:s relationer med tredje länder. Rådet menade att beslut 93/731 uteslutande skulle tillämpas på dokumenten som sådana och att det inte kunde tillämpas på den information de innehöll. Att lämna ut delar av en handling skulle innebära att den som ingett en ansökan inte skulle få tillgång till en autentisk handling utan endast tillgång till ofullständiga uppgifter, vilket skulle motverka syftet med beslut 93/731, nämligen att ge insyn. Rätten menade emellertid att artikel 4.1 skulle tolkas i ljuset av principen om rätt till information och proportionalitetsprincipen. Rätten framhöll att beslutet visserligen inte uttryckligen krävde en sådan prövning, men konstaterade att det inte heller innehöll något förbud mot en sådan prövning. Av detta följde att rådet var skyldigt att pröva om det gick att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som inte om

⁴⁸ Para. 30.

⁴⁹ Para. 38.

⁵⁰ Para. 43.

⁵¹ Mål T-211/00 *Aldo Kuijer mot rådet (Kuijer II)*, dom den 7 februari 2002. Se även nedan kap. 6.5.

⁵² Mål T-14/98 *Heidi Hautala mot rådet* [1999] ECR II-2489.

fattades av undantaget.⁵³ Då en sådan prövning inte gjorts menade rätten att det tvistiga beslutet baserats på felaktig tillämpning och därför skulle ogiltigförklaras.⁵⁴

Rätten till partiell tillgång diskuterades även i *Kuijer mot rådet*. Förstainstansrätten upprepade vad som sagts i *Hautala*, att rådet var skyldig att pröva om det var möjligt att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som innehåller uppgifter som inte omfattades av undantaget. Rätten konstaterade att rådet i särskilda fall där omfattningen av handlingen eller av de avsnitt som skall tas bort skulle medföra ett oskäligt administrativt arbete kunde väga allmänhetens intresse för att få tillgång till handlingen mot den arbetsbörda det skulle medföra. I särskilda fall menade rätten att företräde kunde lämnas för rådets intresse att upprätthålla en god förvaltning.⁵⁵

I *Norup Carlsen mfl. mot rådet* väcktes frågan om principen om tillgång till handlingar skulle omfatta även juridiska råd som en institution erhållit från dess rättstjänst.⁵⁶ Privatpersoners rätt till konfidentiell korrespondens med en jurist skyddas bland annat av artiklarna 6 och 8 i Europakonventionen, som enligt artikel 6.2 EU skall respekteras även vid tillämpningen av EG-rätten. Principen tillämpas även vid vissa administrativa förfaranden. Inom till exempel konkurrensrätten är det en etablerad princip att korrespondens mellan en extern jurist och ett bolag skall förbli konfidentiell även då bolaget är föremål för en inspektion enligt art. 14 i förordning 17/62 (en så kallad gryningsråd). Däremot omfattas inte råd erhållna från interna jurister av sekretessen.⁵⁷ Sökanden hade i *Carlsen* nekats tillgång till vissa handlingar som härrörde från rådets rättstjänst med hänvisning till att ett offentliggörande av sådana handlingar skulle kunna skada allmänintresset av att slå vakt om rättssäkerheten och gemenskapsrättens stabilitet, samt allmänintresset av att rådet har tillgång till oberoende juridisk rådgivning. Sökanden hävdade att rådet gjort en alltför vid tolkning av undantaget som motiverades av skyddet för det allmänna säkerhetsintresset och att det tvärtom rådets inställning skulle gynna rättssäkerheten om alla handlingar, inklusive de omtvistade, offentliggjordes för allmänhetens granskning. Sökanden jämförde även med situationen i *AM & S* och menade att institutionerna skulle gynnas i förhållande till privatpersoner om de förra hade rätt att undanhålla även korrespondens från interna jurister.⁵⁸ Förstainstansrätten ansåg att rådet agerat korrekt då de nekat tillgång till de omtvistade handlingarna och menade att de skäl rådet angett skulle anses legitima. I artikel 4.1 hade inom parentes angetts fem fall då en handling skulle kunna undantagas med hän

⁵³ Para. 87.

⁵⁴ Para. 88.

⁵⁵ T-188/98, para. 54-62.

⁵⁶ Mål T-610/97 *Hanne Norup Carlsen mfl. mot rådet* [1998] ECR II-485.

⁵⁷ Mål 155/79 *Australian Mining & Smelting Europé (AM & S) Ltd mot kommissionen* [1982] ECR 1575.

⁵⁸ T-610/97, para. 24.

syn till skyddet för det allmänna säkerhetsintresset.⁵⁹ Bestämmelsen kunde emellertid inte begränsas till att gälla enbart dessa fem utan det var som framgick av lydelsen samhällsintresset i allmänhet som kunde motivera en vägran att lämna ut en handling.⁶⁰ De aktuella handlingarna innehöll sådan information som ansågs vara av sådan karaktär att tillgång till dem kunde nekas även om denna typ av information inte var uttryckligen uppräknad bland de angivna exemplen i undantaget. Rätten ansåg inte heller att *AM & S* kunde åberopas i detta fall. Det målet rörde inte frågan om allmänhetens tillgång till privatpersoners handlingar utan ett företag som var föremål för en undersökning i samband med tillämpningen av gemenskapens konkurrensrättsregler. Vidare konstaterade rätten att de intressen som låg bakom sekretessbestämmelserna i samband med det administrativa förfarandet vid kommissionen var fullständigt olika de som motiverade sekretess i fråga om yttranden från institutionernas rättstjänster.⁶¹

2.3 Amsterdampfödraget

2.3.1 Artikel 255 EG

Som nämnts ovan konstaterade domstolen i *Nederländerna mot rådet* att så länge som gemenskapslagstiftaren ännu inte antagit någon allmän rätt om tillgången till institutionernas handlingar så stod det institutionerna fritt att reglera detta inom ramen för den interna organisationen och verksamheten. Detta uttalande tolkades som efterlysning för en rättsligt reglerad grund i fördraget för handlingarnas offentlighet och kom att bli ett inlägg i den då inledda regeringskonferensen som avslutades ett år senare i Amsterdam. Resultatet blev dels en allmän öppenhetsprincip i artikel 1 EU som stadgar att besluten inom EU skall fattas så öppet och nära medborgaren som möjligt, dels infördes en ny bestämmelse i artikel 255 EG om att varje unionsmedborgare skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Den omfattar inte bara EU-medborgare utan även de som är medborgare i ett land utanför unionen men som är bosatta i EU. Senast den 1 maj 2001 skulle rådet med beaktande av medbeslutandeprocessen i artikel 251 EG fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.⁶²

Syftet med den nya artikeln var att öka allmänhetens rätt att ta del av de tre institutionernas handlingar. En viktig och omdiskuterad fråga som inte löstes omedelbart genom artikel 255 EG var huruvida tillgången skulle begränsas till att omfatta endast de handlingar som respektive institution själv författat enligt upphovsmannaregeln eller om även inkommande handlingar

⁵⁹ Allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar.

⁶⁰ T-610/97, para. 47 och 48.

⁶¹ Para. 52.

⁶² Abrahamsson, Olle, s.456 f.

skulle inkluderas. Från svenskt håll menade man att artikel 255 EG skulle tolkas i ljuset av artikel 1 EU på så vis att tillgången till handlingar skulle gälla alla handlingar som innehades av en institution och inte bara de som institutionen själv författat. Den franska regeringen å andra sidan såg gärna att insynen skulle begränsas till handlingar upprättade av de tre namngivna institutionerna. Som en eftergift till den franska regeringen slöts en förklaring till Amsterdamfördraget där det konstaterades att rådet eller kommissionen inte skulle vidarebefordra en handling med ursprung i en medlemsstat till tredje man utan att medlemsstaten dessförinnan lämnat sitt medgivande.⁶³ Denna förklaring implicerade emellertid att artikel 255 EG faktiskt skulle tillämpas inte bara på av institutionen egenhändigt författade handlingar utan på alla handlingar i dess besittning.⁶⁴

En annan omdebatterad fråga var formen för den sekundärrätt som skulle komma att reglera tillämpningen av artikel 255 EG. Även här hade Sverige åsikter i frågan. Mot förslaget från kommissionen om att ge rättsakten formen av förordningen hävdade den svenska regeringen istället att ett beslut riktat till var och en av de aktuella institutionerna vore det bästa sättet. En förordning skulle, till skillnad från ett beslut som bara berör den gentemot vilket beslutet är riktat, vara direkt tillämplig i medlemsstaterna och det befarades från svenskt håll att detta skulle kunna få negativa konsekvenser på den svenska offentlighetsprincipen. Kommissionen höll dock fast vid valet av förordning. Rättsakten skulle inte bara innefatta handlingsregler för institutionerna utan skulle även ge rättigheter åt medborgarna i medlemsstaterna och dessa rättigheter skulle bäst kunna åskådliggöras genom en förordning. Kommissionen tog emellertid hänsyn även till den svenska regeringens intressen och valde att till ingressen i förslaget införa ett stycke där det stadgades att förordningen inte hade varken till syfte eller effekt att ändra de nationella lagstiftningarna om tillgång till handlingar.⁶⁵

2.3.2 Förordning (EG) nr 1049/2001⁶⁶

Något försenat, bland annat på grund av kommissionens förtida avgång 1999, antogs den 30 maj 2001 en ny förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Även organ som inrättats av de berörda institutionerna omfattas av förordningen och huvudprincipen skall vara att alla handlingar är offentliga. Förordningen ersatte

⁶³ Förklaring 35. Om artikel 255.1 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen.

⁶⁴ Öberg, Ulf, *Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?*, s. 13 ff; Deirdre, Curtin, *Citizens' fundamental right of access to EU information: An evolving digital passepartout?*, s. 21 ff.

⁶⁵ Abrahamsson, s. 460f; Öberg, s. 12 f.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 31.05.2001, s. 43).

från den 3 december 2001 rådets beslut 93/731, kommissionens beslut 94/90 samt Europaparlamentets beslut 97/632.⁶⁷

Av artikel 2.1 framgår att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar enligt de principer som fastställts i förordningen. Förordningen stadgar även att tillgången till handlingar skall gälla alla handlingar som finns hos en institution, alltså inte bara de handlingar som författats av den aktuella institutionen utan även av andra organ och institutioner upprättade handlingar omfattas.⁶⁸ Detta innebär således att upphovsmannaregeln i princip upphört att gälla. Med handling menas allt innehåll som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde. Det spelar således ingen roll om det rör sig om till exempel ett pappersdokument, om det är lagrat i elektronisk form eller om det är en ljudupptagning.⁶⁹

Även om huvudprincipen är offentlighet innehåller förordningen ett antal undantag. Liksom i de tidigare rättsakterna finns ett par obligatoriska undantag samt undantag där det lämnats utrymme för en mer skönsmässig bedömning. Av artiklarna 4.4 och 4.5 framgår att då en institution handhar med en handling som härrör från en annan institution eller en medlemsstat så skall institutionen samråda med denna andra institution eller medlemsstat innan handlingen lämnas ut. Detta kan få till följd att även om upphovsmannaregeln inte längre skall tillämpas så kan det i praktiken bli så att handlingar som inte härrör från de av förordningen berörda institutionerna förblir svåråtkomliga från allmänheten. En annan viktig nyhet är artikel 4.6. Där befästs den princip som förstainstansrätten slog fast i *Heidi Hautala mot rådet* att om bara en del av en handling skall anses omfattas av ett undantag, skall resterande del av handlingen lämnas ut.

Som tidigare nämnts införde rådet under 2000 striktare regler för tillgången till handlingar som rör bland annat gemenskapens säkerhets- och försvarspolitik. Sådana så kallade känsliga handlingar regleras i artikel 9. Till skillnad från rådets reglering utesluter inte förordningen känsliga handlingar från allmänhetens tillgång till handlingar. Vissa skillnader finns dock från behandlingen av andra typer av handlingar. Om tillgång till en känslig handling nekas måste skälen därför anges på ett sådant sätt att de inte skadar de intressen som undantaget syftar till, endast särskilt behörig personal inom institutioner skall behandla ansökningsförfarandet angående sådana handlingar. Det är slutligen endast upphovsmannen till handlingarna och inte den berörda institutionen som får avgöra om något eller några av undantagen skall anses tillämpliga. Det kan alltså konstateras att känsliga handlingar inte utgör någon särskild typ av undantag och tillgång till sådana handlingar kan

⁶⁷ Rådets beslut 2001/840/EG (EGT L 313, 30.11.2001, s. 40); Kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom (EGT L 345, 29.12.2001, s. 94); och Europaparlamentets beslut (EGT C 374, 29.12.2001, s. 1).

⁶⁸ Artikel 2.3.

⁶⁹ Artikel 3(a).

alltså inte längre nekas enbart av den anledning att de karaktäriserats som känsliga. Vidare har sökanden rätt att begära omprövning av ett beslut hos domstolen eller ombudsmannen vilket inte gick enligt rådets tidigare beslut.⁷⁰

En tidigare svårlöst fråga var hur en medlemsstat skall agera med handlingar den har mottagit från en institution och får en begäran om att lämna ut denna. I ett holländskt mål rörande tillgång till handlingar som härrörde från rådet ansåg den holländska domstolen att rådets regler och inte de nationella reglerna om tillgång till handlingar skulle tillämpas på denna typ av handlingar, trots att rådets regler var mer restriktiva än de nationella.⁷¹ Ämnet berördes även i *Svenska Journalistförbundet mot rådet* men förstainstansrätten valde att inte kommentera saken. De svenska myndigheterna tillämpade, till skillnad från i det holländska fallet, nationella regler på begäran om utfående av rådshandlingar i dess besittning.⁷² Av artikel 5 framgår att medlemsstaten skall rådgöra med institutionen i fråga innan handlingen lämnas ut för att inte äventyra syftet med förordningen. Endast om det står helt klart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut kan medlemsstaten handla på egen hand. Medlemsstaten kan också helt och hållet hänskjuta ärendet till institutionen.⁷³

Vad gäller ansökningsförfarandet så har det gamla tvåstegssystemet bibehållits. Om en ansökan helt eller delvis avslås har den sökande möjlighet att lämna in en bekräftande ansökan där han på nytt slår fast att han önskar få ut den aktuella handlingen. Skulle även den bekräftande handlingen avslås har sökande möjlighet att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt artiklarna 230 respektive 195 EG. Ansökningarna skall behandlas skyndsamt och institutionen skall vid behov bistå sökanden med hjälp med ansökningsförfarandet.⁷⁴

Ytterligare en allvarlig brist som tillrättalagts i förordningen gäller skyldigheten för institutionerna att hålla register över sina handlingar. För att reglerna om öppenhet skall kunna utnyttjas optimalt stadgas numera i artikel 11 att institutionerna är skyldiga att ställa register över handlingarna till allmänhetens förfogande.⁷⁵ Detta register bör vara tillgängligt även elektroniskt. Institutionerna uppmanas också att i största möjliga utsträckning ge direkt tillgång till handlingar i elektronisk form.⁷⁶

⁷⁰ Harden, s. 192.

⁷¹ ARRS 7 juli 1995, Metten, 3 MJ (1996).

⁷² Se ovan kap. 2.2.2.

⁷³ Curtin, s. 26.

⁷⁴ Artiklarna 6-8.

⁷⁵ Senast den 3 juni 2002 skall dessa register fullt ut kunna tas i bruk (art. 11.3).

⁷⁶ Artikel 12.

2.3.3 Institutionernas arbetsordningar

I artikel 255.3 EG och artikel 18 i förordning (EG) nr 1049/2001 stadgas att de tre berörda institutionerna utifrån vad som stadgas i artikel 255.1 EG och i förordningen skall utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till dess handlingar.⁷⁷ Detta innebär alltså att även om de allmänna principerna och begränsningarna som beslutats genom förordningen skall gälla lika för de tre institutionerna så har de ändå viss diskretion vad gäller den praktiska tillämpningen av dessa bestämmelser. Detta beror sannolikt på institutionernas bakomliggande strukturskillnader men kan få till följd att man i viss mån kommer ifrån den uniforma tillämpningen som man hoppades på att uppnå genom förordningen. För den enskilde medborgaren som önskar tillgång till en handling är dessa praktiska tillämpningsregler av stor vikt eftersom det är dessa man stöter på i första hand vid ett ansökningsförfarande. Om skillnaderna institutionerna emellan är alltför stora kvarstår en stor del av problematiken för allmänhetens tillgång till handlingar även om det allmänna regelverket bakom principens tillämpning är detsamma för alla institutionerna. Ett byråkratiskt och administrativt svårtolkat regelverk kan medföra att allmänheten drar sig för att söka tillgång till handlingar varvid man misslyckats med det ursprungliga målet att öka insynen i institutionernas arbete.

Frågan är då om det råder alltför stora skillnader mellan arbetsordningarna eller om det i praktiken inte utgör något problem. De frågor som regleras i arbetsordningarna gäller bland annat hur inkomna ansökningar skall behandlas, av vem de ska behandlas och hur institutionen skall förfara om ansökan rör en handling som härrör från tredje part. Vidare ges där närmare föreskrifter om vilka handlingar som skall göras direkt tillgängliga för allmänheten och på vilket sätt respektive institution på bästa sätt kan upprätta de register för dess handlingar som enligt förordningen skall vara i bruk senast den 3 juni 2002. Med tanke på dess aktiva initiativtagande för ökad insyn och tillgång till handlingar är parlamentets arbetsordning inte oväntat mer utförlig och detaljerad än vad som gäller för de två övriga institutionerna. Generellt sätt kan det emellertid konstateras att det inte råder alltför stora skillnader.⁷⁸

2.4 Avslutande kommentarer

Genom införandet av regler om allmänhetens tillgång till handlingar i fördraget har allmänhetens möjlighet till insyn i gemenskapsinstitutionernas och -organens arbete ytterligare stärkts. Öppenhetsprincipen i artikel 1 EU kan sägas betyda att det inom EU numera råder en presumtion för tillgång till handlingar. Artikel 255 EG tillsammans med förordning (EG) nr 1049/2001 innebär vidare att tillgången till de tre berörda institutionernas handlingar inte längre regleras genom deras respektive kompetens för den

⁷⁷ Se ovan not 67.

⁷⁸ Dessa regler kommer att behandlas mer utförligt nedan i kap. 6.

interna organisationen och verksamheten. Domstolen slog visserligen tidigt fast att även de äldre besluten bar med sig rättigheter för de enskilda men det tidigare valet av rättsakt innebar likväl en viss osäkerhet som man nu kommit ifrån. Det kan också konstateras att institutionerna i allt större utsträckning numera publicerar mycket av sitt material på internet vilket ökat möjligheterna för allmänhetens insyn.⁷⁹ Sådan publicering gynnar inte bara den direkta tillgängligheten till handlingarna utan det ger också allmänheten en bättre överblick över det material som produceras. En viss översyn av strukturen på respektive institutions hemsida vore dock önskvärd då det i dagsläget är ganska rörigt och svårt att få en fullständig helhetsbild av det publicerade materialet. Denna översyn skulle med fördel utföras gemensamt av institutionerna så att den enskilde medborgaren inte tvingas sätta sig in i tre olika system då han eller hon önskar åtkomst av dess handlingar via internet.

En annan fråga är i vilken utsträckning domstolens relativt omfattande rättspraxis på området kan anses gälla i nuläget. Befintlig rättspraxis rör i princip endast tillämpningen av de gamla besluten som i och med de nya reglerna upphört att gälla. De grundläggande principerna och begränsningarna i de nya reglerna är emellertid i stort sett desamma som tidigare och det är troligt att rättspraxisen i allra högsta grad är fortsatt aktuell.

Ett problem som kvarstår med artikel 255 EG och förordning (EG) nr 1049/2001 är att dessa regler bara riktar sig mot Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Detta innebär att allmänheten för tillgång till handlingar från övriga institutioner och organ i nuläget måste förlita sig på deras interna principer och begränsningar. De tre nämnda institutionerna har förvisso i ett gemensamt uttalande rörande förordningen yttrat en förhoppning om att även övriga institutioner och organ som inte omfattas kommer att ta hänsyn till de principer och gränser som anges i förordningen.⁸⁰ Hur mycket vikt som kan läggas vid detta uttalande och huruvida det kommer att höras av övriga institutioner och organ kvarstår att se.⁸¹

⁷⁹ Ett exempel på ökad insyn via internet är att tillgången till alla officiella dokument som kan nås via EUR-Lex portalen sedan den 1 januari 2002 är avgiftsfri (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/sv/news/index.html>).

⁸⁰ Gemensamt uttalande om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 (EGT L 173, 27.06.2001, s. 5).

⁸¹ Harden, s. 190 ff.

3 Den europeiska ombudsmannen

3.1 Allmänt om ombudsmannen

Genom Maastrichtfördraget bestämdes att parlamentet inför varje valperiod skall utse en oavhängig ombudsman.⁸² Ombudsmannen har till uppgift att ta emot klagomål från fysiska eller juridiska personer som är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat rörande missförhållande i gemenskapsinstitutionernas eller gemenskapsorganens verksamhet, domstolen och förstinstansrätten undantagna när dessa utövar dömande verksamhet. Det är bara gemenskapinstitutioner som kan granskas av ombudsmannen, nationella institutioner är alltså undantagna.⁸³

Då ombudsmannen anser att ett missförhållande förekommit vänder han sig till den berörda institutionen som då får inkomma med svaromål. Gemenskapens institutioner och organ har en skyldighet att bistå ombudsmannen då han ber om hjälp. I första hand försöker man nå en förlikning som resulterar i ett motiverat beslut varvid ärendet avskrivs. Om inte detta är möjligt kan ombudsmannen lämna en rapport till parlamentet. En undersökning kan initieras av ombudsmannen efter klagomål men kan även påbörjas på ombudsmannens eget initiativ. Han kan emellertid inte undersöka något som är eller har varit föremål för ett domstolsförfarande. Ombudsmannen lämnar varje år en rapport till parlamentet angående hans undersökningar.⁸⁴

3.2 Ombudsmannens initiativ rörande allmänhetens tillgång till handlingar

Ombudsmannen har från det att posten inrättats spelat en central roll för utvecklingen mot ökad insyn i gemenskapens institutioner och organ. För att föregå med gott exempel åtog sig ombudsmannen i sin första årliga rapport 1995 att agera så öppet som möjligt och antog därefter egna regler om allmänhetens tillgång till handlingar som finns hos ombudsmannen.⁸⁵ Enligt dessa regler skulle handlingar hos ombudsmannen, som inte rör klagomål, vara offentliga om inte ombudsmannen ansåg dem vara konfidentiella på grund av fördragsregler, ombudsmannens stadgar, eller några andra gemenskapsrättsliga regler.⁸⁶

⁸² Artikel 195 EG. Närmare föreskrifter och villkor för ombudsmannen återfinns i *Den Europeiska ombudsmannens stadga* (EGT L 113, 04.05.1994, s. 15).

⁸³ Craig & de Búrca, *EU Law Text, cases, and materials*, s. 72 f.

⁸⁴ Alling, Johan m.fl., *Beslut dokumentation och öppenhet i EU*, s. 28.

⁸⁵ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/Lbasis/en/provis.htm#Target13>.

⁸⁶ Öberg, s. 5 f.

I juni 1996 inledde ombudsmannen på eget initiativ en undersökning om allmänhetens tillgång till handlingar hos gemenskapens institutioner och organ utöver rådet och kommissionen.⁸⁷ Anledningen till undersökningen var bland annat för att ombudsmannen fått in ett antal klagomål där det framgick att det rådde okunnighet bland institutionernas personal om hur förfrågningar om tillgång till dokument skulle hanteras samt att processen ofta omgärdades av långa väntetider. Ett annat skäl var att det ingick i ombudsmannens åligganden att arbeta för förbättrade relationerna mellan gemenskapens institutioner och organ och de europeiska medborgarna. En förutsättning för detta är att allmänheten har åtminstone viss insyn i institutionernas arbete. Ombudsmannen kom fram till ”att ett underlåtande att antaga föreskrifter som reglerar allmänhetens tillgång till dokument, och att göra dessa lätt tillgängliga, utgör ett fall av administrativt missförhållande”. Han rekommenderade således de institutioner och organ som ännu inte antagit regler avseende allmänhetens tillgång till dokument att anta sådana regler för samtliga dokument som inte omfattades av förefintliga rättsregler och att göra reglerna lättillgängliga för allmänheten. Den 1 januari 1998 hade tretton av de fjorton institutioner och organ till vilka rekommendationerna var riktade antagit regler avseende tillgång till handlingar. Det var bara domstolen som inte antagit några sådana regler. Detta berodde enligt domstolen på att det var mycket komplicerat att skilja mellan dokument med rättslig anknytning och övriga dokument, men lovade att försöka hitta en effektiv lösning på problemet.⁸⁸

Som framgått av föregående stycke menar ombudsmannen att det föreligger ett intimt samband mellan allmänhetens tillgång till information och institutionernas förvaltning och administration. Institutionerna och övriga organ producerar stora mängder handlingar och dokument och av praktiska skäl går det inte alltid att publicera allt detta. Det är därför viktigt att institutionerna har regler vars innehåll möjliggör största möjliga öppenhet för allmänheten men med bibehållen god förvaltning och administration. Ombudsmannen initierade i slutet av 1998 en undersökning i syfte att se om gemenskapsinstitutionerna och –organen antagit någon kodex för god förvaltningssed som dessutom var tillgänglig för allmänheten. Resultatet av undersökningen föranledde ombudsmannen att lämna förslag till rekommendationer till institutionerna och organen. Till rekommendationerna följde ombudsmannen en kodex för god förvaltningssed som skulle fungera som modell för de berörda institutionerna och organen.⁸⁹ Artiklarna 22 och 23 i kodexen rör allmänhetens tillgång till handlingar. Av artikel 22 framgår att en tjänsteman som handhar ett visst ärende skall ge allmänheten den information som den efterfrågar och att informationen skall vara så klar och begriplig som möjligt. Om viss information på grund av sekretessskäl inte kan lämnas ut skall ett sådant beslut vara välmotiverat. För tillgång till

⁸⁷ Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH).

⁸⁸ Europeiska Ombudsmannen, Årsrapport för 1996, s. 82 ff.; Öberg, s. 7.

⁸⁹ http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/sv/code_sv.pdf.

handlingar föreskrivs i artikel 23 att dessa skall lämnas ut i enlighet med respektive institutions regler rörande tillgång. Ombudsmannen kunde under våren 2000 konstatera att endast två decentraliserade organ hade antagit regler om god förvaltningssed i överensstämmelse med hans rekommendationer.⁹⁰ Resultatet av undersökningen kom att ligga till grund för en särskild rapport riktad till europaparlamentet där ombudsmannen rekommenderade att en europeisk förvaltningslag skulle antas.⁹¹ Denna lag skulle gälla för samtliga gemenskapens institutioner och organ och ha form av förordning. Ombudsmannen menade att europaparlamentet i egenskap av den enda europeiska institution som demokratiskt företräder alla europeiska medborgare skulle kunna lägga fram ett förslag till en sådan lag inom ramen för dess befogenhet i artikel 192.2 EG. Med ombudsmannens kodex för god förvaltningssed som stomme antog europaparlamentet den 6 september 2001 en resolution i vilken kommissionen uppmanades att anta en sådan europeisk förvaltningslag. Till det ursprungliga förslaget hade parlamentet gjort vissa egna tillägg som gick ut på att främja öppenheten och minska klyftan mellan institutionerna och allmänheten. Dessutom ansåg parlamentet att förvaltningslagen skulle beakta artikel 41 i EU:s rättighetskatalog (rätten till god förvaltning).⁹² Innan parlamentet överlämnat sitt förslag till kommissionen hade kommissionen hunnit anta egna regler om god förvaltningssed.⁹³ I ett administrativt perspektiv synes det emellertid effektivast om kommissionen ändå väljer att följa parlamentets uppmaning. Systemet blir mer lättöverskådligt för allmänheten och risken för att lika fall skall behandlas olika beroende på vilken institution eller vilket organ som handhar frågan minskar avsevärt.⁹⁴

3.3 Klagomål till ombudsmannen

Som ovan redovisats kan den som nekats tillgång till en handling som sökts hos rådet, parlamentet eller kommissionen, i likhet med de gamla besluten om rätten till tillgång, enligt förordning (EG) nr 1049/2001 välja att gå vidare med ärendet genom att väcka talan hos domstolen eller att framföra klagomål hos ombudsmannen. Om ett klagomål inges till ombudsmannen gäller frågan huruvida avslaget utgör ett administrativt missförhållande. Till skillnad från domstolsförfarandet behöver normalt sett den som framför klagomål till ombudsmannen inte vara direkt berörd av det tvistiga beslutet. För klagomål rörande handlingar som ej lämnats ut gäller emellertid att sökanden måste fullföljt ansökningsförfarandet för att ombudsmannen skall ta upp det till behandling. Ombudsmannen väljer därefter själv om han anser en

⁹⁰ Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) och Översättningscentret för Europeiska unionens organ.

⁹¹ Särskild rapport till Europaparlamentet till följd av den undersökning som gjorts på ombudsmannens eget initiativ av förekomsten av och allmänhetens tillgång till en kodex för god förvaltningssed vid gemenskapens institutioner och organ (OI/1/98/OV).

⁹² Denna rättighetskatalog kommer att behandlas mer utförligt i kap. 4.

⁹³ Kommissionens beslut 2000/633/EG (EGT L 267, 20.10.2000, s. 63).

⁹⁴ Harden, s. 171 f.

undersökning vara berättigad eller inte. Därtill kommer att ombudsmannen har betydligt generösare tidsramar. Den som vill väcka talan vid domstolen måste enligt artikel 230.5 EG göra så två månader från den dag åtgärden offentliggjorts eller delgivits klaganden. För klagomål till ombudsmannen gäller däremot en tidsfrist om två år från den dag då omständigheterna på vilka klagomålet grundar sig blev kända av den person som framför klagomålet.⁹⁵ Å andra sidan har inte ombudsmannen någon möjlighet att verkställa sitt beslut och han kan således inte kräva att den berörda institutionen lämnar ut sina handlingar i enlighet med hans beslut. Det enda han kan göra är att ge uttryck för en åsikt enligt vilken han anser att informationen eller handlingarna borde göras tillgängliga för allmänheten. Inte heller parlamentet kan beordra att institutionerna lämnar ut sina handlingar i enlighet med ombudsmannens beslut.⁹⁶

Ombudsmannen har tagit emot och behandlat ett flertal klagomål rörande bristande tillgång till handlingar och information hos gemenskapens institutioner och organ. Besluten ligger ofta i linje med domstolens praxis och det är inte ovanligt att ombudsmannen hänvisar till mål avgjorda i domstolen. I likhet med domstolen har ombudsmannen till exempel hävdats att en institution inte utan vidare kan neka tillgång till en handling bara för att vissa avsnitt i handlingen bör vara undantagna från allmänhetens insyn⁹⁷ samt att en institution då den undersöker om en handling kan lämnas ut eller inte gör en verklig prövning mellan allmänhetens intresse av att få ut handlingen mot deras egna intressen av att skydda den sekretess deras överläggningar omfattas av.⁹⁸ Ombudsmannen har även liksom domstolen hävdats att institutionerna skall bereda allmänheten största möjliga tillgång till dess handlingar och att de inte får tillämpa undantag som inte återfinns i deras respektive beslut om tillgång till handlingar.⁹⁹

Ombudsmannen har också företagit undersökningar rörande gemenskapsfunktionärernas tystnadsplikt i artikel 287 EG.¹⁰⁰ Till tystnadsplikten är kopplad disciplinära åtgärder och sådana åtgärder kan i vissa fall vidtas även om information av icke-konfidentiell natur skulle lämnas ut till allmänheten. Ombudsmannen har riktat kritik mot denna stränga tillämpningen av tystnadsplikten. Han menade att funktionärernas lojalitetsplikt inte fick gå så långt att det i praktiken innebär ett avskaffande av deras yttrandefrihet.¹⁰¹

En särskild fråga är vad som gäller för ombudsmannens insyn i de handlingar som klagomålet berör. Huvudregeln är som framgår av artikel 3.2 i ombudsmannens stadga att gemenskapens institutioner och organ måste förse

⁹⁵ Artikel 2.4 ombudsmannens stadga.

⁹⁶ Sejerstedt, Fredrik, *Innsyn og integrasjon*, s. 140 ff.

⁹⁷ 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH mot rådet.

⁹⁸ 709/9.7.96/TC/IRL/KT mot kommissionen.

⁹⁹ Se till exempel 202/2001/OV mot Europol.

¹⁰⁰ 794/5.8.96/EAW/SW/VK mot kommissionen.

¹⁰¹ Österdahl, Inger, *Openess v. Secrecy: Public Access to Documents in Sweden and the European Union*, s. 352.

ombudsmannen med all information som begärs av dem och ge tillgång till relevanta dokument. Denna huvudregel är emellertid behäftad med långtgående begränsningar och undantag som inskränker ombudsmannens insynsmöjligheter. Om ombudsmannen erhåller information som faller under tystnadsplikten i artikel 287 EG är även han bunden av denna. Det går alltså inte för klaganden eller någon annan att på så vis få ut handlingar från ombudsmannen som de annars inte getts tillgång till. Tystnadsplikten bör emellertid inte tolkas så strängt att det skulle kunna hindra ombudsmannen att uttala sig kritiskt i ett ärende då han anser detta vara påkallat.¹⁰²

Det kan konstateras att trots att ombudsmannens undersökningar och beslut i praktiken inte har någon rättsverkan mot de institutioner de riktar sig så försöker institutionerna att i största möjliga mån att efterleva dem. Ombudsmannens arbete spelar vidare en stor roll som pådrivare och inspirationskälla i lagstiftningsarbetet och får även på detta sätt genomslag i gemenskapsrätten.

¹⁰² Sejerstedt, s.142; Europeiska Ombudsmannen, Årsrapport för 1998, s. 30 ff.

4 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

4.1 Bakgrund

Vid Europeiska rådet i Köln den 3-4 juni 1999 beslutades att de grundläggande rättigheterna som var i kraft på unionsnivå skulle kodifieras i en stadga. Ett organ ("konventet") inrättades med uppgift att lägga fram ett utkast till denna stadga. Detta utkast blev färdigt den 2 oktober 2000 och vid Europeiska rådet i Nice den 7-9 december samma år kungjordes den av rådet, kommissionen och parlamentet.¹⁰³

Antagandet av stadgan var emellertid inte det första initiativet rörandet respekten för de mänskliga rättigheterna som tagits på gemenskapsnivå. Redan 1969, i målet *Stauder mot Ulm*¹⁰⁴ konstaterade domstolen att de mänskliga rättigheterna utgjorde en integrerad del av de i EG-rätten bindande allmänna rättsprinciperna. Inspiration för vilka rättigheter som skulle omfattas av dessa rättsprinciper hämtade domstolen från bland annat medlemsstaternas konstitutioner och från internationella traktat dessa ingått rörande mänskliga rättigheter.¹⁰⁵ Dessa rättigheter erhöll vidare konstitutionellt skydd då det i unionsfördraget infördes en bestämmelse om att union var skyldig att respektera de mänskliga rättigheterna såsom de garanterades i Europakonventionen och i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.¹⁰⁶

Att garantera respekten för de mänskliga rättigheterna genom allmänna rättsprinciper medför dock vissa nackdelar. Dessa rättsprinciper står inte förtryckta i fördraget eller sekundärrätten utan domstolen kan ta ställning till dem först då frågan eventuellt förs fram i en rättslig process. Rättigheterna blir således beroende av den rättsliga utvecklingen vilket medför att den enskilde har svårt att förutse vad eller vilka intressen som kan komma att betraktas som en rättighet om inte domstolen redan uttalat sig om saken. Vidare lämpar sig allmänna rättsprinciper inte alltid särskilt väl på ett område som de mänskliga rättigheterna. Som ovan påpekats krävs för att den enskilde skall kunna hålla på sin rätt att rättigheterna är förutsebara, men också att de är precisa och detaljerade, något som inte kan uppnås enbart genom de allmänna rättsprinciperna.¹⁰⁷

¹⁰³ EGT C 364, 18.12.2000, s. 1.

¹⁰⁴ Mål 29/69 *Stauder mot Ulm* [1969] ECR 419.

¹⁰⁵ Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970] ECR 1125, och mål 4/73 *Nold mot kommissionen* [1974] ECR 491.

¹⁰⁶ Artikel 6.2 EU.

¹⁰⁷ Toth, A.G., *Human Rights as General Principles of Law, in the Past and in the Future*, s. 79 ff.

Ett omdebatterat förslag för att förbättra rättssäkerheten har varit att gemenskapen skulle ansluta sig som part till Europakonventionen. Domstolen konstaterade emellertid att någon sådan anslutning inte var möjlig då detta skulle kräva att såväl europafördragen som Europakonventionen ändrades.¹⁰⁸ Därmed inte sagt att det är uteslutet för all framtid att en sådan anslutning kan bli aktuell, men någon politisk vilja att åstadkomma de förändringar som skulle krävas har dock inte gått att finna vare sig hos medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna. En alternativ lösning skulle då istället vara att EU skapade en egen stadga till skydd för de grundläggande rättigheterna. Det var mot denna bakgrund som initiativet till den aktuella stadgan kom till.¹⁰⁹

4.2 Stadgans innehåll

De rättigheter som omfattas av stadgan är inrättade under sex rubriceringar; värdighet, frihet, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter och solidaritet. Ett sista kapitel rör allmänna bestämmelser om stadgans tillämpning. Stadgan omfattar fler rättigheter än vad som hittills erkänts i domstolens rättspraxis, däremot innefattas inte alla de rättigheter som implicit skulle gå att återfinna i fördragen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Tillämpningsområde är dessutom vidare än det för Europakonventionen. Även om flertalet av rättigheterna i Europakonventionen återfinns i stadgan, om än med annan ordalydelse, är syftet med stadgan inte att ersätta konventionen. Tanken är snarare att stadgan och konventionen skall komplettera varandra. Europakonventionen är alltså länkad till gemenskapsrätten dels genom dess bundenhet till medlemsstaternas nationella rättsordningar, dels genom domstolens tillämpning av de allmänna rättsprinciperna.¹¹⁰

Stadgan riktar sig i huvudsak till gemenskapsinstitutionerna då de agerar inom sina respektive befogenheter. Medlemsstaterna omfattas bara av stadgan vid de tillfällen då de tillämpar gemenskapsrätten.¹¹¹ Den skapar inga nya befogenheter eller uppgifter för gemenskapsinstitutionerna eller –organen. Den ändrar inte heller några av institutionernas eller organens uppgifter som redan framgår av fördragen.¹¹² Varje begränsning i utövningen av rättigheterna skall vara föreskriven i lag.¹¹³ För de rättigheter som grundar sig på något av europafördragen skall dessa tillämpas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i dessa.¹¹⁴ Om rättigheterna motsvarar de som garanteras i Europakonventionen skall de ha samma räckvidd och innebörd

¹⁰⁸ Utlåtande 2/94 [1996] ECR I-1759.

¹⁰⁹ Lenaerts, Koen, de Smijter, Eddy, A *”Bill of Rights” for the European Union*, s. 276 ff.

¹¹⁰ Ibid, s. 290 f.; Goldsmith, Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, s. 1209 f.

¹¹¹ Artikel 51.1.

¹¹² Artikel 51.2.

¹¹³ Artikel 52.1.

¹¹⁴ Artikel 52.2.

som i konventionen.¹¹⁵ I artikel 53 anges en minsta skyddsnivå som det skydd stadgan erbjuder inte får understiga.

I art. 42 i stadgan, som återfinns under rubriken ”Medborgarnas rättigheter” regleras allmänhetens rätt till tillgång till handlingar. Av kommentaren till artikeln framgår att den bygger på artikel 255 EG och rör liksom denna tillgången till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Detta får till följd att artikel 42, såsom stadgas i artikel 51(2) i stadgan, skall tolkas och tillämpas enligt samma principer och begränsningar som föreskrivs i artikel 255 EG. Detta behöver emellertid inte nödvändigtvis tolkas som att artikel 42 skulle vara överflödig. Placeringen av rätten till tillgång i stadgan om de grundläggande rättigheterna visar att den inte kan begränsas till att utgöra endast en administrativ åtgärd utan måste ses som en markering från EU:s sida att man har för avsikt att ge denna princip full effekt. Med tanke på stadgans rättsliga status, vilket diskuteras nedan, bör emellertid inte alltför långtgående slutsatser om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar dras utifrån denna.

4.3 Stadgans rättsliga status

Redan från början stod det klart att det mest komplicerade problemet med stadgan inte var innehållet och dess utformning utan vilken rättslig status den skulle erhålla. Konventet som arbetade fram utkastet till stadgan utformade den som om den skulle vara bindande. Det var emellertid inte konventet utan medlemsstaterna som skulle fatta beslut i frågan. Ett antal medlemsstater, däribland Sverige, opponerade sig mot att stadgan skulle bli bindande. Från bland annat svenskt håll var man orolig för att en sådan rättsligt bindande stadga skulle innebära ett stort steg i riktningen mot en konstitution för EU vilket skulle signalera förstadiet till en form av europeisk ”super-stat”. Då konventet lade fram sitt utkast hade dessutom medlemsstaterna sedan flera månader tillbaka diskuterat de institutionella förändringar som påkallades av den förestående utvidgningen av EU och många av dem befarade att detta arbete skulle hamna i skymundan på grund av en omfattande debatt rörande stadgan. Vid rådsmötet i Nice nöjde man sig således med att ge stadgan den mer vaga statusen av politisk deklaration. Syftet med stadgan var främst att åskådliggöra rättigheterna för gemenskapens medborgare och detta uppnådde man bäst genom en politisk deklaration. Detta innebär dock inte att frågan är definitivt avgjord. I ett tillägg som gjordes till Nicefördraget¹¹⁶ beslöts bland annat att frågan om stadgans rättsliga status skulle diskuteras vid rådsmötet i december 2001.¹¹⁷

Om inte stadgan är bindande är det en berättigad fråga vad den då syftar till. En rättsligt bindande stadga hade stärkt legitimiteten i de rättsliga processerna rörande respekten för de mänskliga rättigheterna. Rättigheterna hade getts

¹¹⁵ Artikel 52.3.

¹¹⁶ Förklaring (23) om unionens framtid.

¹¹⁷ Lenaerts & de Smijter, s. 298 f.; Goldsmith, s. 1214 f.

en stabilare rättslig grund. Domstolen hade inte längre behövt ta ställning till om en viss rättighet skulle anses höra till medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och därmed erhålla status av grundläggande rättighet eller inte. Det hade vidare inneburit en större fokusering på hur rättigheterna respekterades i institutionernas lagstiftande och administrativa arbete.¹¹⁸

Trots att stadgan inte är bindande kan den ändå ses som ett framsteg i utvecklingen av respekten för de mänskliga rättigheterna inom EU. Bindande eller inte utgör den likväl ett instrument för de europeiska medborgarna för åskådliggörandet av deras rättigheter. Syftet med stadgan var aldrig att skapa nya rättigheter utan merparten av rättigheterna som räknas upp i stadgan återfinns i fördragen, medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner eller i de internationella instrument medlemsstaterna tagit fram. I mål som rör mänskliga rättigheter kommer de berörda parterna sannolikt att söka stöd i stadgan, kanske inte hävdandes att den är bindande men att den som uttryck för den politiska viljan inom EU ändå stödjer deras sak. Det är inte heller osannolikt att domstolen på liknande sätt kan komma att använda stadgan för att underbygga dess beslut. Stadgans tillkomst kan också ha haft andra än rent rättsliga motiv som inte kräver att den är bindande, till exempel för att understryka den politiska dimensionen av den europeiska integrationsprocessen.¹¹⁹

Stadgan har genom generaladvokaterna vid EG-domstolen berörts i det rättsliga förfarandet. I sitt förslag till avgörande i ett mål rörande brittisk semesterrätt hämtade till exempel generaladvokat Tizzano stöd för en sådan rättighet i stadgan.¹²⁰ Han konstaterade visserligen att den inte var rättsligt bindande men menade att det i ett mål avseende grundläggande rättigheters art och omfattning inte gick att bortse från de relevanta uttalandena i stadgan. EG-domstolen valde dock att inte diskutera saken i sitt slutgiltiga avgörande.¹²¹ Även vad gäller tillgången till handlingar har stadgan förts på tal. Generaladvokat Léger hänvisade i sitt förslag till avgörande i den överklagade *Heidi Hautala mot rådet*-domen bland annat till artikel 42 i stadgan.¹²² I likhet med generaladvokat Tizzano menade Léger att stadgan trots att den inte är bindande förstärker principernas rättsliga ställning. Med hänsyn till rättigheternas grundläggande natur och att de stod för värderingar som delades av alla medlemsstaterna hävdade Léger att det inte gick att bortse från stadgan som ett endast ett moraliskt instrument utan vidare konsekvenser.¹²³ Domstolen underlät dessvärre på samma sätt som i *BECTU* att kommentera den delen av generaladvokatens förslag. Likväl kan generaladvokaternas argumenterande tolkas som ett starkt skydd för respekten för de grund

¹¹⁸ Eeckhout, Piet, *The proposed EU Charter of Fundamental Rights: Some reflections on its effects in the legal systems of the EU and of its Member States*, s. 101 ff.

¹¹⁹ Eeckhout, s. 98 ff.; Lenaerts & de Smijter, s. 279.

¹²⁰ Förslag till avgörande, Mål C-173/99.

¹²¹ Mål C-173/99 *BECTU mot Secretary of State for Trade and Industry*.

¹²² Förslag till avgörande, Mål C-353/99 P.

¹²³ *Ibid.* para. 79-80.

läggande rättigheterna inom gemenskapsrätten, däribland allmänhetens rätt till tillgång till handlingar.¹²⁴

Hur ser framtiden ut för stadgan? Om EU menar allvar med skapandet av ett reellt och effektivt skydd för de grundläggande rättigheterna verkar det osannolikt att stadgan skulle stanna vid att vara en politisk deklaration. Den kanske mest troliga utvecklingen är att domstolen genom sin rättspraxis kommer att inkorporera den in i gemenskapsrätten. Åtminstone i det korta perspektivet synes detta vara den lämpligaste lösningen. På längre sikt vore det dock lovvärt om den kunde inkorporeras i något av europafördragen. Detta skulle kunna ske genom ett tillägg i artikel 6.2 EU med hänvisning till stadgan. Ett annat alternativ vore att binda stadgan till EG-fördraget genom ett särskilt protokoll eller annex varvid den skulle bli en del av fördraget. Det skulle också kunna ges en mer framskjuten placering och till exempel införas som inledning i unions- eller EG-fördraget. Oavsett form så är som ovan påpekats stora delar av stadgan redan bindande till sitt innehåll genom regleringar i fördragen och de allmänna rättsprinciperna.

¹²⁴ Mål C-353/99 *Rådet mot Heidi Hautala mfl.*, dom den 6 december 2001.

5 Tillgång till handlingar som en allmän rättsprincip

5.1 Allmänna rättsprinciper

En viktig och ofta åberopad rättskälla inom EG-rätten är de allmänna rättsprinciperna. De bygger vidare på en kontinentaleuropeisk rättstradition och har framförallt använts för att fylla ut de ofta knappa och ofullständiga fördragsreglerna för att på så sätt få till stånd en fungerande rättsordning. EG-domstolen har uttolkat principerna med hänvisning till deras skyldighet under artikel 220 EG om att värna om lag och rätt. Denna artikel säger inget om innehållet i dessa principer men ger domstolen kompetensen att utarbeta regler enligt vilka gemenskapens agerande skall bedömas. Principerna intar en slags mellanställning mellan primärrätt och sekundärrätt. De allmänna rättsprinciperna är bindande för gemenskapens institutioner och organ, samt för medlemsstaterna och i vissa fall individer då dessa agerar inom området för gemenskapens kompetens. När det gäller medlemsstaternas agerande är det upp till de nationella domstolarna att avgöra huruvida de brutit mot de allmänna rättsprinciperna.¹²⁵

I de ursprungliga fördragen fanns inte med några bestämmelser om de allmänna rättsprinciperna. I Maastrichtfördraget och sedermera i Amsterdamfördraget har det emellertid förts in vissa artiklar som uttryckligen hänvisar till sådana principer.¹²⁶ Det stod relativt tidigt klart att EG-domstolen inte skulle kunna lösa de tvister och konflikter som kunde uppstå vid tillämpningen av gemenskapsrätten endast genom att hänvisa till fördraget eller de regler som tagits fram för dess implementering. Domstolen hade att välja mellan att härleda principerna från medlemsstaternas nationella rättsordningar eller från folkrätten. I de första målen valde domstolen det förra alternativet.¹²⁷ Detta var främst beroende av praktiska skäl. Domare och generaladvokater var väl insatta i deras respektive nationella rättsordningar varför det ansågs lämpligt att hämta inspiration därifrån. Vidare menade man att ett beslut som baserade sig på rättsprinciper som var väl accepterade i

¹²⁵ Tridimas, Takis, *The General Principles of EC Law*, s. 10 ff.; Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, s. 98 f.

¹²⁶ Se bland annat artikel 6 EU som behandlas ovan i kapitel 4.

¹²⁷ Se mål 6/54 *Nederländerna mot High Authority* [1954-56] ECR 103 där domstolen konstaterade att hänsyn måste tas till medlemsländernas interna rättsordningar. Detta bekräftades sedermera definitivt i förenade målen 7/56 och 3-7/57 *Algera mot Europeiska kol- och stålgemenskapens gemensamma församling* [1957-8] ECR 39 där domstolen uttryckligen hänvisade till förvaltningsrättsliga principer gemensamma för samtliga medlemsstaters rättsordningar för att kompensera brister i gemenskapsrätten på detta område. Domstolen konstaterade att den enda möjligheten som stod till hands i detta fall för att kunna skipa rättvisa var att hänvisa till de regler som var erkända i medlemsstaternas lagstiftning, doktrin och rättspraxis.

alla gemenskapens rättsordningar inte skulle stöta på något större motstånd från medlemsstaterna. Sedan 1974 har som ovan påpekats domstolen sett sig kompetent att åtminstone på området för mänskliga rättigheter härleda principer även från folkrätten. Domstolen slog i *Nold*¹²⁸ fast att då fundamentala rättigheter utgör en del av de allmänna rättsprinciperna och då inspiration skall dras från medlemsstaternas interna rättsordningar så skulle även de internationella avtal om mänskliga rättigheter som medlemsstaterna förbundet sig till tjäna som vägledning för domstolen. I *Rutili*¹²⁹ gick domstolen ett steg längre och hänvisade här direkt till Europakonventionen. Domstolen kan även hämta inspiration från fördragen vid tillämpningen av de allmänna rättsprinciperna.¹³⁰

EG-domstolens utveckling av de allmänna rättsprinciperna är ingen mekanisk process där domstolen systematiskt går igenom medlemsstaternas nationella rättsordningar i en strävan att identifiera och applicera gemensamma faktorer på gemenskapsrätten. Istället växer denna tillämpning fram utifrån de omständigheter och behov som föreligger i varje enskild rättsprocess. Som exempel på olika rättsprinciper kan nämnas, förutom de grundläggande rättigheterna, proportionalitetsprincipen, legalitetsprincipen och principen om likabehandling.¹³¹

De allmänna rättsprinciperna fyller ett flertal funktioner. Som nämndes tidigare används de som tolkningshjälp då den befintliga lagstiftningen är otillräcklig eller oklar. Det finns naturligtvis gränser för hur långt domstolen får gå i sin tolkning. Domstolen kan till exempel inte tolka reglerna på så sätt att de skulle få motsatt effekt från vad som ursprungligen var avsett, inte heller kan domstolen med hänvisning till de allmänna rättsprinciperna tillämpa lagregler som är upphävda eller på annat sätt inte längre är bindande. Domstolen tar också hjälp av de allmänna rättsprinciperna vid granskningen av lagenligheten av gemenskapens rättsakter i enlighet med artikel 230 EG. Detta är kanske den vanligaste konkreta tillämpningen av rättsprinciperna. Slutligen kan även de allmänna rättsprinciperna användas för att konstatera huruvida ett gemenskapsinstitution eller en medlemsstat brutit mot gemenskapsrätten. Ett sådant brott mot principerna kan i vissa fall ge upphov till skadeståndsansvar för institutionen eller medlemsstaten.¹³²

5.2 Varför tillgång till handlingar?

Öppenhet och insyn i den politiska administrationen och förvaltningen utgör en av grundpelarna i varje demokratiskt rättssystem. Allmänhetens tillgång till handlingar utgör en del av den medborgerliga yttrande- och informa-

¹²⁸ Ovan not 105.

¹²⁹ Mål 36/75, *Rutili mot Ministrie de l'intérieur* [1975] ECR 1219.

¹³⁰ Herdegen, Matthias, *The origins and development of the general principles of community law*, s. 5 f.

¹³¹ Tridimas, s. 20 f.

¹³² *Ibid*, s. 20 f.

tionsfriheten vilka underlättar och stimulerar den fria samhällsdebatten. Denna debatt är en viktig förutsättning för en fungerande demokrati. Minst lika viktig är även den kontrollfunktion som rätten till tillgång fyller. Då insyn diskuteras är det framförallt tre argument som brukar lyftas fram, och som kan användas både för och mot ökad insyn. Dessa är demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.¹³³

Allmänhetens tillgång till handlingar är en förutsättning för att medborgarna skall kunna medverka i och påverka statskicket. Den är viktig för att allmänheten skall kunna kontrollera myndigheter och enskilda politikers agerande. Kontrollen sker visserligen i efterhand men vetskapen om att agerandet kan komma under granskning förebygger och motverkar på ett effektivt sätt missbruk från de styrandes sida. Insynen stärker på så sätt den demokratiska legitimiteten i styrelseskicket. På samma sätt medverkar denna insyn till en effektivare förvaltning. Medvetenheten om en eventuell granskning innebär en form av garanti för att mål och ärenden handläggs korrekt. Rutiner, ambitionsnivåer och den konkreta sakbehandlingen blir effektivare då myndigheterna vet att de kan bli föremål för insyn. Effektivitetsargumentet kan emellertid även vändas mot en alltför vidsträckt insyn. Den kan på olika sätt verka hämmande på både den politiska debatten och på det konkreta myndighetsutövandet och beslutsfattandet. Såväl privatpersoner som andra stater kan till exempel ställa sig tveksamma till att lämna ut information till myndigheter och andra offentliga organ om informationen riskerar att lämnas ut till allmänheten. Detta medför i sin tur att det informationsunderlag på vilket myndigheterna fattar sina beslut försämras. Viss sekretess kan även vara befogad i det politiska arbetet som ofta präglas av utbyte av känslig information, kompromisser och koalitionsbyggande som kanske inte varit möjliga om allt varit tillgängligt för allmänheten. Även rättssäkerheten främjas av ökad insyn. Den stärker förutsägbarheten, likabehandlingen och motverkar som ovan nämnts myndighetsmissbruk. Inte oväntat är det framförallt effektiviteten som varit det centrala argumentet bland de medlemsstater inom EU som ställt sig negativa till ökad insyn. I den kontinentaleuropeiska förvaltningskulturen har den traditionella synen varit att effektiviteten hämmats av en alltför stor öppenhet.¹³⁴

I den svenska rättstraditionen är vidare offentlighetsprincipen tätt sammanlänkad med tryckfriheten. Detta kommer till uttryck bland annat i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) där tryckfriheten sägs innefatta en rätt att offentliggöra allmänna handlingar, samt i 2 kap 1 § TF där det fastslås att allmänheten har en rätt till tillgång till offentliga handlingar. Tryckfriheten har även ett starkt skydd i de övriga medlemsstaterna, dels genom respektive lands interna rättsordningar, dels genom artikel 10 i Europakonventionen. Denna rättighet anses speciellt skyddsvärd på grund av den viktiga roll media spelar som informationsdistributör till allmänheten och betydelsen av att allmänheten kan ta del av denna information. Europadomstolens rättspraxis

¹³³ Sejerstedt, s. 22 f.; Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, s. 19 f.

¹³⁴ Sejerstedt, s. 24 ff.

rörande artikel 10 pekar emellertid mot att dess skyddsobjekt inte kan sträckas så långt som i svensk rätt och medför alltså ingen skyldighet för myndigheterna att förse allmänheten med information.¹³⁵

5.3 Tillgång som allmän rättsprincip

I *Nederländerna mot rådet* behandlades som bekant frågan om rådets beslut 93/731 tagits fram på ett korrekt sätt då det baserades på rådets kompetens för dess interna organisation.¹³⁶ Europaparlamentet intervenerade målet på Nederländernas sida. Till stöd för sin talan menade man bland annat att insyn och öppenhet utgjorde en allmän rättsprincip i enlighet med medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Vidare hävdade parlamentet att rätten till information, och följaktligen rätten till tillgång till handlingar, var en grundläggande rättighet erkänd i ett flertal internationella instrument. I sitt förslag till avgörande i målet uttalade generaladvokat Tesauro bland annat att grunden för den enskildes rätt till information skulle sökas i demokratiprincipen som utgör ett av fundamenten i EG-rätten. Även i deklaration 17 om allmänhetens tillgång till handlingar som slutits till Maastrichtfördraget sammanlänkades ökad insyn med demokratiprincipen. Domstolen valde emellertid att inte kommentera principens övergripande rättsliga status och eventuella sammankoppling med demokratiprincipen utan nöjde sig med att konstatera att beslutet fattats på ett korrekt sätt. I de mål som följde därefter konstaterade domstolen att såväl rådets som kommissionens beslut var rättsligt bindande för respektive institution och att de skapade rättigheter för allmänheten. Domstolen menade att besluten stipulerade en allmän princip om tillgång till institutionernas handlingar som rådet och kommissionen skulle rätta sig efter så långt det var möjligt. Någon allmän rättsprincip bindande för samtliga av gemenskapens institutioner och organ var det dock inte tal om utan räckvidden begränsades till de aktuella institutionerna. Domstolen har sedermera närmare utvecklat innebörden av denna allmänna princip. Principen skall ges vidaste möjliga tolkning och eventuella undantag från den skall tolkas och tillämpas restriktivt. Ett eventuellt avslag måste dessutom motiveras med angivande av skäl för avslaget. I *Heidi Hautala* utvidgade domstolen allmänhetens rätt till tillgång och menade att tillgången inte kunde begränsas till själva dokumentet utan skulle tillämpas på informationen i handlingen.¹³⁷ Med detta menades att även delar av ett dokument skulle lämnas ut även om vissa avsnitt i dokumentet täcktes av undantagsreglerna. Det är emellertid viktigt att konstatera att även om domstolen utvecklat och tolkat de berörda institutionernas beslut om tillgång till handlingar till förmån för allmänheten har den konsekvent undvikit att tala om allmänhetens rätt till institutionernas handlingar som en allmän rättsprincip. Enda undantaget hittills är förstainstansrättens uttalande

¹³⁵ Harden, s. 183 f.

¹³⁶ Ovan kap. 2.2.1.

¹³⁷ Ovan kap. 2.2.2.

i *Heidi Hautala* där de hänvisar till principen om rätt till information på ett sätt som indikerar att de betraktar denna som en grundläggande rättighet.¹³⁸

Då allmänhetens tillgång till handlingar placerades på dagordningen för förhandlingarna inför Amsterdamfördraget höjdes åter förhoppningen om en övergripande princip om tillgång gällande för hela gemenskapen. Som behandlats ovan kan dock konstateras så inte blev fallet. Enbart det faktum att den nya fördragsreglerade tillgångsprincipen begränsades till att gälla de tre ovan berörda institutionerna talar emot att det inom gemenskapsrätten skulle existera någon generell rätt till tillgång till institutionernas handlingar. Inte heller placeringen av den nya artikeln stödjer någon sådan princip. Istället för att placera den bland de regler som rör frågor om till exempel Unionsmedborgarskap eller frågor om allmänna rättsprinciper, så placerades den nya artikeln i avsnittet rörande ”*Gemensamma bestämmelser för flera institutioner*”. Detta kan tolkas som att allmänhetens tillgång till handlingar även fortsättningsvis bör utgöra en fråga för institutionernas interna funktion snarare än en princip gällande inom hela gemenskapen.¹³⁹

Placeringen av allmänhetens rätt till tillgång i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tyder emellertid på att det finns en politisk vilja inom EU att ge principen en högre status än vad den har i dagsläget. Stadgan är visserligen inte bindande och den är inte heller tänkt att på något sätt skapa några nya rättigheter eller uppgifter för gemenskapens institutioner och organ, men inte desto mindre tillmäts den viss vikt och det bör åtminstone ses som en kraftfull markering att handlingsoffentligheten placerats i stadgan. Det var även denna poäng som generaladvokat Léger försökte få fram i sitt förslag till avgörande i *Heidi Hautala* då han ansåg att placeringen av en sådan rättighet i stadgan, oaktat stadgans rättsliga status, stärker innebörden av rättigheten.¹⁴⁰

Något anmärkningsvärt är att den europeiska ombudsmannen inte diskuterat eller arbetat för existensen av en allmän rättsprincip rörande tillgången till handlingar. Ombudsmannen har som tidigare påpekats varit en pådrivande faktor i arbetet mot en ökad öppenhet inom gemenskapen. Han har vid ett flertal tillfällen kritiserat gemenskapens institutioner och organ för avsaknaden av regler eller för bristande tillämpning av befintliga regler rörande handlingsoffentlighet. Han har både tagit emot och behandlat individuella klagomål samt initierat egna undersökningar och utredningar på området, och det kan därför tyckas förvånansvärt att han ännu inte tagit upp frågan om en sådan princip. Även om ombudsmannen saknar möjligheten att tvinga fram en rättslig förändring så har det erfarenhetsmässigt visat sig att institutionerna och organen så långt det är möjligt försöker att uppfylla ombudsmannens rekommendationer.¹⁴¹

¹³⁸ Harden, s. 183 ff.; Curtin, s. 11 ff.

¹³⁹ Curtin, s. 14 f.

¹⁴⁰ Se även ovan kap. 4.3.

¹⁴¹ Öberg, s. 7 ff.

5.4 Allmän rättsprincip – lämplig lösning?

En viktig fråga i sammanhanget är huruvida konstaterandet av att allmänhetens tillgång till handlingar som en allmän rättsprincip vore den bästa lösningen. Som redan diskuterats i avsnittet rörande de grundläggande rättigheterna har även de allmänna rättsprinciper sina begränsningar.¹⁴² För mera övergripande frågor såsom likabehandling och proportionalitet lämpar sig systemet med allmänna rättsprinciper väl. På områden som kräver precisa och detaljerade regler, vilket är fallet rörande tillgången till handlingar, är situationen annorlunda. De allmänna rättsprinciperna är tämligen oprecist utformade och kan av den anledningen ibland vara svåra att tillämpa i praktiken. Detta kan mycket väl vara en av anledningarna till domstolens tystnad i frågan, att den helt enkelt föredrar att området regleras lagstiftningsvägen. Domstolen efterlyste också indirekt i *Nederländerna mot rådet* generella regler om allmänhetens tillgång till handlingar, då de konstaterade att det aktuella beslutet kunde fattas med stöd av rådets kompetens för dess interna befogenhet så länge några generella regler inte existerade, istället för att diskutera allmänna rättsprinciper.

Handlingsoffentligheten kräver inte bara detaljerade regler utan dessa måste även vara individuellt anpassade för de olika institutionerna vars bakomliggande strukturer ofta påvisar markanta skillnader. Gemenskapens institutioner och organ kan inte jämföras med nationella institutioner och myndigheter då de senare bygger på en gemensam rättskultur. Gemenskapen bygger på ett flertal rättstraditioner och detta har även satt sin prägel på dess institutioner som många gånger skiljer sig inte bara i dess funktioner utan även i dess uppbyggnad. Konsekvensen av dessa skillnader framgår inte minst av artikel 255 EG där det trots de regler och begränsningar som fastslås i artikeln och i den nya förordningen som ska gälla för alla tre institutioner krävs specifika regler för var och en av institutionerna vad gäller den praktiska tillämpningen. Sådana regler kan tämligen enkelt åstadkommas lagstiftningsvägen, men kanske inte lika lätt genom domstolspraxis.

Även om merparten av medlemsstaterna har någon form av reglering rörande allmänhetens tillgång till handlingar så skiljer dessa sig åt sinsemellan. En allmän rättsprincip blir emellertid inte gällande bara för gemenskapens institutioner och organ utan även för medlemsstaterna då dessa på ett eller annat sätt tillämpar gemenskapsrätten. Detta kan få till följd att vissa medlemsstater tvingas tillämpa en handlingsoffentlighet som går längre än vad som annars vore fallet enligt deras interna rättsordning, vilket är en av anledningarna varför tanken på en sådan rättsprincip stött på motstånd från flera medlemsstater. Ur denna synvinkel vore det kanske lämpligare med en lösning lagstiftningsvägen där varje medlemsstat kan medverka och på så sätt nå en lösning som är acceptabel för alla parter.

¹⁴² Ovan kap. 4.1.

5.5 Avslutande kommentar

Vad som kan konstateras är att det i dagsläget inte råder någon allmän rättsprincip som reglerar allmänhetens rätt till tillgång till handlingar inom gemenskapsrätten. Domstolens relativt omfattande rättspraxis på området där utslagen ofta inneburit ett steg framåt mot ökad insyn samt de framsteg som gjorts på lagstiftningsområdet kan emellertid tolkas som att en sådan princip håller på att växa fram. Detta stöds inte minst av artikel 1 EU där det som tidigare nämnts bland annat framgår att beslut skall fattas så öppet och nära medborgarna som möjligt. Öppenhet utgör således viktig grund för EU och betydelsen av denna princip stärks inte minst av det faktum att den återfinns under samma kapitel som hänvisar till principerna om frihet, demokrati och respekten för de grundläggande rättigheterna på vilka unionen anses byggas.¹⁴³

Befintlig rättspraxis rör ännu så länge endast de numera upphävda råds- och kommissionsbesluten. Det är möjligt att domstolen valde att inte gå längre i sin tolkning än vad den hittills gjort på grund av den relativt svaga rättsliga grund dessa stod på. Detta i kombination med de uppenbart skiljaktiga åsikterna bland de olika medlemsstaterna kan ha föranlett domstolen att inta en något försiktig inställning. När det nu finns en fördragsfäst regel rörande allmänhetens tillgång till handlingar är det inte otänkbart att domstolen kan komma att föra utvecklingen ytterligare ett stort steg framåt. Även utvecklingen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna kan komma att påverka framtiden för allmänhetens tillgång till handlingar. Det är svårt att se hur en grundläggande rättighet att få tillgång till handlingar kan begränsas till endast tre institutioner.

¹⁴³ Curtin, s. 14 ff.

6 Praktisk tillämpning av reglerna om tillgång

6.1 Bakgrund

Föregående kapitel har behandlat den rättsliga och teoretiska grunden och utvecklingen för reglerna om allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar. Detta kapitel har en mer konkret vinkling och kommer att gå igenom den praktiska tillämpningen av dessa regler. Som påpekats i första kapitlet kommer detta avsnitt att begränsas till i huvudsak rådets och kommissionens regler, samt i vissa fall även europaparlamentets. Med utgångspunkt i artikel 255 EG, förordning (EG) nr 1049/2001 samt institutionernas respektive arbetsordningar¹⁴⁴ kommer att behandlas för det första *vem* som får lov att ansöka om tillgång till en handling. För det andra kommer frågan om *var* man kan ansöka om tillgångar till handlingar att diskuteras. Därefter skall frågan om *vilka* typer av handlingar som omfattas av regelverket behandlas. Slutligen kommer den *intresseavvägning* som äger rum mellan allmänhetens intresse av att få tillgång till en handling och institutionernas intresse av att den inte skall lämnas ut att behandlas.

6.2 Vem får söka en handling?

Av artikel 255.1 EG och artikel 2.1 i förordning (EG) nr 1049/2001 framgår att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt till tillgång till de berörda institutionernas handlingar. Unionsmedborgarskapet är definierat i artikel 17 EG där det står att varje person som är medborgare i en medlemsstat också skall vara unionsmedborgare. Varje institution får dessutom bevilja fysiska och juridiska personer som inte är bosatta eller har sitt säte i någon medlemsstat tillgång till handlingar.

Enligt bestämmelserna i rådets interna organisation har alla fysiska och juridiska personer tillgång till rådets handlingar. Detta innebär således att tillgången till rådets handlingar inte begränsas till unionsmedborgare och fysiska eller juridiska personer som är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat. Samma förhållande gäller även för kommissionens handlingar. Det finns emellertid en viktig skillnad mellan de som har rätt till tillgång till handlingar enligt artikel 255.1 EG och tredjelandsmedborgare eller juridiska personer som inte är bosatta eller har sitt säte i någon medlemsstat. De senare saknar enligt artikel 195.1 EG möjligheten att klaga hos ombudsmannen. Skulle en

¹⁴⁴ Se ovan not 67.

begäran om tillgång till en handling avslås återstår för dem endast möjligheten att väcka talan inför domstolen enligt artikel 230 EG.¹⁴⁵

Allmänhetens rätt till tillgång till handlingar skiljer sig alltså från de regler och principer som rör till exempel rätten till försvar eller den enskildes rätt till personlig information. För de senare fallen krävs att den person som söker tillgång till handlingar eller information är speciellt berörd av informationen för att tillgång skall medges. Någon sådan beröringspunkt erfordras inte enligt allmänhetens rätt till tillgång till handlingar hos institutionerna. Den som söker tillgång till en handling behöver över huvudtaget inte ange några skäl för varför han eller hon önskar få ut handlingen ifråga.¹⁴⁶ När det gäller de juridiska personernas rätt till tillgång torde det normala förfarandet vara att det är den eller de personer som har rätt att företräda företaget, föreningen eller liknande som också är den som söker om tillgång då så anses befogat.¹⁴⁷

6.3 Var kan man ansöka om att få tillgång till handlingar?

De aktuella reglerna rör som bekant endast europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Det är alltså i första hand till dessa institutioner allmänheten får vända sig då de önskar tillgång till handlingar. Ansökningsförfarandet består i en tvåstegsprocedure som inleds med en ursprungsansökan som vid helt eller partiellt avslag kan följas upp med en bekräftande ansökan. Förordningen ställer krav på att institutionerna tillhandahåller information för hur en ansökan skall göras och var den skall lämnas in. För såväl rådet som kommissionen finns numera möjlighet att utöver den traditionella postgången ansöka om tillgång till handlingar via e-post eller i vissa fall direkt via en sökmotor på internet.¹⁴⁸

För rådets del gäller att varje ansökan om tillgång till dess handlingar, förutom de så kallade känsliga handlingarna enligt artiklarna 9.2 och 9.3 i förordning (EG) nr 1049/2001, att de behandlas av generalsekretariatet. Beslut om de bekräftande ansökningarna fattas, med samma undantag vad gäller de känsliga handlingarna, av rådet.¹⁴⁹ Hos kommissionen behandlas de ursprungliga ansökningarna av generaldirektören eller chefen för den berörda avdelningen, av en direktör med denna uppgift vid generalsekretariatet eller en tjänsteman som tilldelats denna uppgift. Gäller ansökan en handling som

¹⁴⁵ Artikel 1 i rådets beslut 2001/840/EG; artikel 1 i kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom.

¹⁴⁶ Artikel 6.1 i förordning (EG) nr 1049/2001. Se även *Svenska Journalistförbundet mot rådet* (ovan kap. 2.2.2).

¹⁴⁷ Harden, s. 183 f.

¹⁴⁸ Se rådets respektive kommissionens hemsidor om allmänhetens rätt till tillgång:

<http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsSV.htm>;

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm#.

¹⁴⁹ Artiklarna 7 och 8 i rådets beslut 2001/840/EG.

berör viss verksamhet vid den europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) behandlas denna av en särskilt utnämnd direktör vid OLAF. Befogenhet att fatta beslut om bekräftande ansökningar har delegerats till generalsekreteraren i enlighet med kommissionens arbetsordning. För beslut rörande OLAF har befogenhet delegerats till direktören vid OLAF. I båda fallen skall besluten fattas efter det att rättstjänsten lämnat sitt medgivande. Generaldirektoratet eller avdelningen skall bistå generalsekretariatet med beredningen av beslutet. Även för handläggningen vid kommissionen gäller särskilda regler för de känsliga handlingarna. En ansökan till en sådan handling skall behandlas av en tjänsteman som har rätt att befatta sig med handlingen och den myndighet som upprättat handlingen måste alltid lämna sitt medgivande till att en sådan handling lämnas ut.¹⁵⁰

En stor del av det arbete som åläggs rådet och kommissionen utförs i praktiken inte på institutionsnivå utan i olika organ och kommittéer som inrättats av institutionerna. Även dessa organ och kommittéer producerar en stor mängd handlingar och frågan är då om även dessa handlingar skall omfattas av allmänhetens rätt till tillgång. Vad gäller tillgång till handlingar hos rådets underorgan kan konstateras att denna varit relativt god och att rådet bifallit merparten av ansökningarna till sådana handlingar. Kommissionen försökte däremot under en längre tid att undanhålla handlingar som tagits fram under så kallade kommittéförfarande, då de menade att dessa kommittéer inte kunde anses utgöra en del av kommissionen. Frågan kom under domstolens behandling i *Rothmans mot kommissionen* som behandlats ovan.¹⁵¹ Domstolen konstaterade där att i fråga om allmänhetens tillgång till handlingar skall sådana kommittéer anses omfattas av kommissionens regler på detta område. Reglerna om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar är således inte begränsade enbart till de tre berörda institutionerna utan bör även kunna tillämpas på de organ och kommittéer som inrättats av institutionerna.¹⁵²

Inte sällan kan handlingar som härrör från EU:s institutioner återfinnas hos myndigheter i de olika medlemsstaterna. Är det då möjligt att få tillgång till sådana handlingar direkt hos den nationella myndigheten eller måste ansökan rikta sig till den berörda institutionen, och vilka regler skall tillämpas, de nationella eller gemenskapsrättsliga? Frågan aktualiserades i *Svenska Journalistförbundet mot rådet* men togs aldrig upp av domstolen. Den svenska inställningen framgick emellertid klart och tydligt i målet, och den vidhölls under de förhandlingar som föregick införandet av artikel 255 i EGFördraget. Från svenskt håll menade man att den nationella offentlighetsprincipen inte fick bli lidande av en mer återhållsam gemenskapsrättslig reglering. Eventuella handlingar med EU anknytning som kunde återfinnas hos en svensk myndighet skulle således kunna sökas där samt behandlas enligt de svenska reglerna. Till stöd för detta resonemang infördes också i

¹⁵⁰ Artiklarna 3, 4, 6 och 10 i kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom.

¹⁵¹ Ovan kap. 2.2.2.

¹⁵² Curtin, s. 29.; Dyrberg, Peter, *Current issues in the Debate on Public Access to Documents*, s. 167 f.

ingressen till förordning (EG) nr 1049/2001 en principförklaring att förordningen varken har till syfte eller effekt att ändra nationell lagstiftning om tillgång till handlingar. Av artikel 5 i förordningen framgår emellertid att medlemsstaterna då de tar emot en begäran om tillgång till en handling som härrör från en gemenskapsinstitution så skall medlemsstaten rådgöra med institutionen i fråga så att medlemsstaten inte fattar ett beslut som skulle kunna komma att äventyra syftet med förordningen. Det framgår emellertid inte vad som händer om en medlemsstat väljer att lämna ut en sådan handling mot den berörda institutionens uttryckliga vilja.

Även ombudsmannen innehar många gånger handlingar som härrör från de olika institutionerna. Som tidigare nämnts har han som huvudregel rätt att få tillgång även till sådana handlingar som institutionerna normalt sett inte har för avsikt att lämna ut då han handhar klagomål rörande dessa handlingar. Det är emellertid inte möjligt att ansöka om tillgång till dessa handlingar hos ombudsmannen istället och därmed kringgå förfarandet hos institutionerna. Ombudsmannen är här i likhet med andra tjänstemän på institutionerna bunden av tystnadsplikt och sekretessregler rörande sådant material.¹⁵³

6.4 Vilka typer av handlingar omfattas?

6.4.1 Allmänt

Artikel 255 EG, förordning (EG) nr 1049/2001 och institutionerna arbetsordningar rör samtliga allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar. En viktig fråga blir således att reda ut vad som menas med begreppet *handling* i den bemärkelsen att de omfattas av rätten till tillgång i enlighet med det aktuella regelverket. I den svenska offentlighetsprincipen till exempel ligger en mycket viktig begränsning i att handlingen måste ha nått ett visst handlägningsstadium för att bli föremål för utelämnande. På så sätt undantas många handlingar som befinner sig på ett förberedande stadium från att bli offentliga. Även den gemenskapsrättsliga regleringen har särskilda regler rörande interna och förberedande handlingar och dokument. Andra frågor av intresse är till exempel vad som gäller för hemligstämplade handlingar, handlingar som härrör från andra institutioner eller myndigheter samt handlingar hänförliga till rättsliga processer eller som rör juridiska yttranden.

Vad gäller handlingens fysiska form kan kortfattat sägas att i princip alla typer av medium omfattas. Enligt artikel 3 a i förordningen framgår att med en handling avses ”allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde”. Detta innebär alltså att en insti

¹⁵³ Se även ovan kap. 3.3.

tution inte kan kringgå reglerna om tillgång genom att hävda att den aktuella informationen är lagrad på en typ av medium som inte omfattas av reglerna.

6.4.2 Undantag

Artikel 4 i förordningen innehåller ett antal undantag rörande handlingar som inte omfattas av allmänhetens rätt till tillgång till handlingar. En del av dem är tvingande för institutionerna medan andra kan få till följd att institutionerna inte beviljar tillgång. För den senare gruppen måste institutionerna företa en intresseavvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse att få ut handlingen i fråga och å andra sidan institutionens intresse att vägra lämna ut densamma. Denna intresseavvägning kommer att behandlas i ett separat avsnitt.¹⁵⁴

Handlingar som innehåller information rörande den allmänna säkerheten, försvar och militära frågor, internationella förbindelser eller gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik får inte lov att lämnas ut om det skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset. Inte heller får handlingar lämnas ut om detta skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet. Dessa undantag är tvingande och någon intresseavvägning förekommer inte.

Förordning (EG) nr 1049/2001 innehåller även ett par undantag där institutionerna kan vägra lämna ut vissa typer av handlingar om det skulle undergräva skyddet för vissa skyddsintressen såvida det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingarna lämnas ut. Undantaget gäller skyddet för fysiska och juridiska personers affärsintressen, rättsliga förfaranden och juridiska rådgivning, samt inspektioner, utredningar och revisioner om syftet med dem skulle undergrävas vid ett eventuellt utlämnande.¹⁵⁵

6.4.3 Interna och förberedande handlingar

I de tidigare besluten om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar undantogs handlingar som hörde till institutionernas interna överläggningar om inte det allmänna intresset av att ändå få ut dem vägde över. Denna typ av undantag har till viss del bibehållits i de nya reglerna. Av artikel 4.3 i förordningen framgår att handlingar som upprättats av en institution för internt bruk eller handlingar som mottagits från en tredje part och där inget beslut ännu fattats inte får lämnas ut om detta skulle allvarligt skada institutionens beslutsförfarande. Endast om det föreligger ett övervägande allmänintresse får handlingen lämnas ut. Detta gäller till exempel mötesprotokoll, departementspromemorior, handlingar som hör till institutionens interna organisation och förberedande handlingar som hör till lagstiftningsarbetet. Rör ansö

¹⁵⁴ Nedan kap. 6.5.

¹⁵⁵ Se till exempel domstolens resonemang i *Bavarian Lager mot kommissionen och Norup Carlsen mfl mot rådet* (ovan kap. 2.2.2).

kan en handling som innehåller ett yttrande för internt bruk få tillgång vägras även efter det att beslutet fattats under samma förutsättningar som den förra gruppen av handlingar.¹⁵⁶

6.4.4 Inkommande handlingar

Genom de nya reglerna upphörde den tidigare gällande upphovsmannaregeln att tillämpas. Detta har fått till följd att allmänhetens rätt till tillgång till handlingar omfattar även de handlingar som institutionen inte själv författat. Enligt förordningen krävs emellertid att institutionen samråder med den berörda tredje parten för att bedöma om något av undantagen skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut. Även en medlemsstat kan begära att en handling som härrör från denna medlemsstat inte skall lämnas ut utan deras medgivande. Hur detta samråd går till regleras närmare i institutionernas respektive arbetsordningar.¹⁵⁷

Vad gäller förhållandet till handlingar som härrör från medlemsstaterna föreskrivs i rådets bestämmelser att samråd skall ske med den berörda tredje parten om det inte är uppenbart att de inte skall lämnas ut. Samråd skall även ske då handlingen är ett känsligt dokument eller om handlingen överlämnades till rådet före den 3 december 2001 eller om medlemsstaten begärt att handlingen inte skall lämnas ut utan dess medgivande. För övriga handlingar som härrör från tredje part skall samråd ske i enlighet med bestämmelserna i artikel 4.4 i förordningen, det vill säga om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut. Skulle generalsekretariatet efter sådant samråd, och då tredje part yttrat sig negativt, ändå ställa sig tveksamma till en tillämpning av något av undantagen som anges i förordningen skall frågan hänskjutas till rådet. Finner rådet att handlingen bör kunna lämnas ut mot upphovsmannens vilja skall denne informeras om rådets beslut och om möjligheten att väcka talan mot beslutet i artikel 230 EG.¹⁵⁸

En ansökan om tillgång till en handling som hos kommissionen härrörande från tredje part skall kontrolleras av det generaldirektorat eller den avdelning som innehar handlingen för att se om något av undantagen i förordningen är tillämpliga. Finner man att tillgång skall vägras enligt något av undantagen skall inte samråd med den berörda parten ske. Tillgång till handlingen kan beviljas utan samråd om den berörda handlingen redan tidigare lämnats ut eller om ett utlämnande inte skadar något av de intressen som anges i artikel 4 i förordningen. I annat fall skall samråd ske. I likhet med rådets regler skall för handlingar som härrör från en medlemsstat samråd ske med denna medlemsstat om handlingen överlämnats till kommissionen innan förordningen blev gällande eller om medlemsstaten begärt att handlingen inte lämnas ut utan att medlemsstaten lämnat sitt medgivande. Om kommissionen

¹⁵⁶ Curtin, s. 18 f.

¹⁵⁷ Artiklarna 4.4-5 i förordning (EG) nr 1049/2001.

¹⁵⁸ Artikel 2 i rådets beslut 2001/840/EG.

har för avsikt att lämna ut handlingen mot upphovsmannens vilja skall denne informeras om detta beslut och om hur beslutet kan överklagas. Rör ansökan en känslig handling skall samråd alltid ske med den berörda tredje parten.¹⁵⁹

6.4.5 Känsliga handlingar

Till denna typ av handlingar hör de handlingar som härrör från en institution eller organ inrättat av dem, av en medlemsstat eller ett tredje land som i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser blivit hemligstämplade och som skyddar intressen på de områden som omfattas av artikel 4.1a i förordning (EG) nr 1049/2001 (i synnerhet frågor rörande den allmänna säkerheten och försvars och militära frågor).¹⁶⁰ Innan de nya reglerna trädde i kraft hade bland annat rådet infört regler som helt undantog sådana handlingar från allmänhetens rätt till tillgång utan att någon förklaring eller några skäl behövde anges och utan möjlighet för den enskilde att begära omprövning av beslutet. Enligt artikel 9 i förordningen gäller emellertid nu samma princip för dessa handlingar som för övrig information med den skillnaden att den myndighet eller medlemsstat som gett upphov till handlingen alltid måste lämna samtycke till ett eventuellt utlämnande samt att ansökningen behandlas av tjänstemän med särskild befogenhet.

Ett stort problem med denna typ av handling är att själva klassificeringen som känslig handling inte följer en uniform procedur utan kan uppvisa ganska stora skillnader mellan de olika institutionerna. Institutionerna kan inte heller göra någon ny prövning om dess status som känslig handling annat än om de var de själva som en gång klassificerade den som sådan. Enligt artikel 4.7 i förordningen kan de handlingar som omfattas av undantaget i artikel 4.1 inte undanhållas i mer än 30 år, men för de känsliga handlingarna kan detta förlängas om det anses nödvändigt.¹⁶¹

6.4.6 Dokument eller information?

Deklaration 17 som slöts till Maastrichtfördraget och som markerar upptakten till gemenskapsrättens reglering av tillgång till handlingar talade om en rätt till information. I de beslut som fattades därefter benämndes emellertid rättigheten som en rätt till handlingar. Institutionerna önskade härmed begränsa tillgången till dokumenten som sådana. De menade således att de hade rätt att vägra tillgång till en handling i sin helhet även om bara ett visst avsnitt i den föll under något av undantagen. Frågan ställdes på sin spets i *Heidi Hautala mot rådet* som redogjorts för ovan.¹⁶² Där konstaterade domstolen att allmänhetens rätt till tillgång gällde informationen i handlingen

¹⁵⁹ Artiklarna 5 och 6 i kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom.

¹⁶⁰ Sådana handlingar benämns "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" eller "CONFIDENTIEL".

¹⁶¹ Curtin, s. 23 f.

¹⁶² Ovan kap. 2.2.2.

och inte dokumentet som sådant. Så länge det inte innebar en alltför betungande uppgift med hänsyn bland annat till kravet på god förvaltning så skulle alltså institutionerna bereda tillgång även till sådana handlingar som innehöll viss information som föll under något av undantagen genom att stryka dessa avsnitt.

Rätten till partiell information befästes i den nya förordningen. Av artikel 4.6 framgår att om delar av en begärd handling omfattas av något av undantagen så skall dessa lyftas ut och resterande del av handlingen lämnas ut. Rätten till tillgång är således hänförligt till den faktiska informationen i handlingen och inte enbart till det fysiska dokumentet.

6.4.7 Register, direkt tillgänglighet och publicering i EGT

För att allmänheten skall kunna göra anspråk på sin rätt till tillgång till institutionernas handlingar krävs vidare att de görs medvetna om handlingarnas existens. Detta problem har man försökt komma åt genom att ålägga institutionerna en skyldighet att föra register över dess handlingar. Med undantag för de känsliga handlingarna, där det är upp till upphovsmannen om handlingen skall registreras eller inte, föreskrivs numera i förordningen att institutionerna måste föra register över de handlingar som kan komma att ställas till allmänhetens förfogande. Som tidigare nämnts skall detta register vara i bruk senast den 3 juni 2002.¹⁶³

Förordningen föreskriver vidare att vissa handlingar skall offentliggöras i EGT. Vad gäller rådets och kommissionens rättsakter följer denna skyldighet till viss del redan av artiklarna 254.1-2 EG. Därutöver framgår av artikel 13 i förordningen att bland annat förslag från kommissionen, gemensamma ståndpunkter som antagits av rådet i enlighet med artiklarna 251 och 252 EG och vissa typer av konventioner och internationella avtal också skall offentliggöras. Institutionerna får själva bestämma om de vill offentliggöra andra handlingar än de som anges i fördraget och i förordningen.

För att underlätta allmänhetens tillgång samt minska på institutionens arbetsbörda skall institutionerna i största möjliga utsträckning göra handlingar direkt tillgängliga för allmänheten i elektronisk form eller via ett register. Riktlinjerna för vilka typer av handlingar som skall ingå framgår av artikel 12 i förordningen. Hur den praktiska tillämpningen skall gå tillvägs regleras i institutionernas respektive interna organisation.

Rådet har delat upp de handlingar som är direkt tillgängliga i spridna handlingar och lagstiftningshandlingar. Med handlingar som spridits menas sådana som distribuerats som slutgiltig handling till rådets medlemmar, dess företrädare eller delegater. En lagstiftningshandling rör behandling och antagande av rättsakter i enlighet med bestämmelserna i rådet arbetsordning. Av handlingar som hör till den första gruppen skall de göras direkt tillgäng

¹⁶³ Artikel 11 i förordning (EG) nr 1049/2001.

liga om det rör handlingar som inte har rådet eller någon medlemsstat som upphovsman och de redan har offentliggjorts av upphovsmannen eller med dennes samtycke, preliminära dagordningar för möten i rådet samt texter som antagits av rådet och som är avsedda att publiceras i EGT. Vidare får rådet göra handlingar som spridits direkt tillgängliga som rör preliminära dagordningar för kommittéer och arbetsgrupper och andra typer av handlingar som till exempel informerande noter och rapporter där delegaternas enskilda ståndpunkter inte redovisas om det är uppenbart att handlingen inte faller under något av undantagen i artikel 4 i förordningen. Handlingar som innehåller yttranden och bidrag från juridiska avdelningen får dock inte göras direkt tillgängliga. Lagstiftningshandlingar får göras direkt tillgängliga i den mån det gäller följeprotokoll och kopior av brev som rör rättsakter som tillställts rådet av EU:s övriga institutioner eller någon medlemsstat, såvida inte medlemsstaten begärt att handlingen inte får lämnas ut utan deras medgivande. Även vissa handlingar som lagts fram för Coreper och/eller rådet för godkännande samt beslut som fattats i enlighet med förfarandet i artikel 251 EG får göras direkt tillgängliga.¹⁶⁴

Kommissionens regler är snarlika rådets. I likhet med rådet har en uppdelning gjorts mellan de handlingar som skall göras direkt tillgängliga och de som får göras direkt tillgängliga om det inte står klart att de strider mot undantagen i artikel 4 i förordningen eller återger enskilda personers åsikter eller ställningstaganden. Till den första gruppen hör dagordningar för kommissionens sammanträden, protokoll från kommissionens sammanträden efter att de godkänts, texter som skall offentliggöras i EGT, handlingar som upprättats av tredje part och publicerats av denne eller med dennes godkännande samt handlingar som lämnats ut efter tidigare ansökan. Till de handlingar som kan lämnas ut under förutsättning att ovanstående krav är uppfyllda gäller framförallt olika typer av förarbeten till rättsakter eller förslag till rättsakter som kommissionen utarbetat eller som befinner sig hos kommissionen för beredning.¹⁶⁵

6.5 Intresseavvägningen

Innan en handling lämnas ut måste institutionerna pröva om den faller under något eller några av de undantag som anges i artikel 4. Som tidigare nämnts är vissa av dessa undantag inte tvingande utan föremål för en skönsmässig behandling av institutionerna. Institutionerna skall väga det allmänna intresset av att handlingen skall lämnas ut mot det skyddsintresse som anges i undantaget och endast om allmänintresset väger tyngst lämna ut handlingen. För de tvingande undantagen görs ingen sådan intresseavvägning. Undantagen från allmänhetens tillgång till handlingar anges i förordningen och inte i institutionernas interna regler. Detta betyder att intresseavvägningen skall följa samma mönster i alla tre institutioner.

¹⁶⁴ Artikel 11 i rådets beslut 2001/840/EG.

¹⁶⁵ Artikel 9 i kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom.

Frågan är då vilka faktorer som skall vägas in i intresseavvägningen. Domstolen har som bekant konstaterat att det för de institutioner som antagit regler om allmänhetens tillgång råder en princip om att i största möjliga mån hålla alla handlingar tillgängliga. Det råder således en presumtion hos dessa institutioner för att dess handlingar är tillgängliga för allmänheten. Denna presumtion styrks även av den nya öppenhetsprincipen i artikel 1 EU. Domstolen har vidare konstaterat att eftersom det rör sig om en allmän princip måste eventuella undantag från denna tolkas och tillämpas restriktivt. Det krävs också att institutionen gör en verklig intresseavvägning, och det måste framgå av motiveringen till ett eventuellt avslag att en sådan avvägning gjorts. Intresseavvägningen skall göras för var och en av de handlingar som eftersöks med undantag för om de faller inom samma område och de intressen de är tänkta att skydda är likvärdiga. Detta är alla faktorer som institutionerna måste ta i beaktande då de tar ställning till en ansökan.

Domstolen har således genom sin rättspraxis angett ramarna för intresseavvägningen. Vad gäller den faktiska prövningen av de olika sakförhållanden som kan föranleda en institution att vägra tillgång till en handling är rättsläget mer oklart. Viss vägledning kan emellertid sökas i Förstainstansrättens avgörande i *Kuijer II* där rätten underkände rådets motivering för att de aktuella handlingarna inte skulle utlämnas. Rådet hade vägrat sökanden tillgång till vissa handlingar med motiveringen att ett utlämnande skulle kunna skada EU:s förbindelser med tredje land. De hävdade att innehållet i handlingarna skulle kunna tolkas som kritik av de aktuella tredje länder framförallt vad gällde den rådande politiska situationen och respekten för de mänskliga rättigheterna. Domstolen konstaterade att enbart det faktum att en handling innehöll information av denna karaktär inte med nödvändighet innebar att rådet kunde vägra lämna ut handlingen med hänvisning till risken för att ett allmänt samhällsintresse skulle kunna skadas. En sådan vägran måste grundas på en analys av innehållet eller sammanhanget i varje rapport. Domstolen hävdade bland annat att uppgifterna i de aktuella handlingarna, både vad gällde den politiska situationen och skyddet för de mänskliga rättigheterna avsåg sådan information som redan var allmänt känt. Rådet ansågs således inte ha gjort några politiskt känsliga ställningstaganden enbart genom att denna typ av information omnämndes i handlingarna. Vidare konstaterade domstolen att den politiska situationen ändrats i vissa av de länder som diskuterades i de aktuella rapporterna varför förekomsten av vissa omständigheter som skulle kunna ha lett till negativa följder för EU:s relationer med dessa länder inte längre skulle uppstå. Det räcker alltså inte med att något av de intressen som skyddas genom undantagen från allmänhetens tillgång är för handen utan det måste föreligga ett reellt hot om att verklig skada kan uppstå om handlingen lämnas ut.

Vilka samhällsintressen som vägs in för att en handling skall lämnas ut får bedömas från fall till fall. Den som söker en handling behöver förvisso inte ange skäl till varför han eller hon önskar få ut handlingen i fråga, men om inga skäl anges kan det i praktiken visa sig svårare att få ut handlingen. Om

inga särskilda skäl anges för varför sökanden önskar tillgång till en viss handling kan institutionen i intresseavvägningen inte beakta andra skäl än vad den genomsnittlige medborgaren skulle kunna tänkas anföra för att få ut den aktuella handlingen, att vägas mot de skyddsintressen som anges i undantagen i artikel 4 i förordningen. Det är inte institutionens uppgift att undersöka om sökanden har några särskilda skäl som skall vägas in i bedömningen.¹⁶⁶

Som nämnts tidigare består ansökningsförfarandet av en tvåstegsprocess. Det är inte samma personer som behandlar en ursprunglig ansökan som en bekräftande ansökan men de intressen som skall beaktas i avvägningen skiljer sig inte mellan de två nivåerna. Det skall inte heller vara någon skillnad mellan den avvägning som görs hos institutionerna och den som görs av domstolen i de fall ett negativt beslut överklagats. I likhet med andra myndighetsbeslut är dock institutionen, till skillnad från domstolen, inte opartisk i beslutsfattandet, även om beslutet skall fattas på objektiva grunder. Detta kan föranleda att domstolens bedömning många gånger blir olik den bedömning som gjorts hos institutionerna.

Vissa av handlingarna hos institutionerna kan som tidigare behandlats göras direkt tillgängliga för allmänheten. Eftersom vissa av dessa handlingar görs tillgängliga efter institutionens eget skön kan man konstatera att det faktiskt redan på detta stadiet har skett en form av intresseavvägning. Frågan är då om man kan säga att det råder en form av omvänd presumtion för de handlingar som institutionen inte valt att göra direkt tillgängliga. Det vill säga att dessa handlingar, då de ej bedömts kunna göras direkt tillgängliga, efter denna preliminära bedömning kräver starkare skäl för att lämnas ut än vad som är normalt vid en eventuell ansökan. Mer troligt är emellertid att denna uppdelning sker av rent administrativa skäl och att någon faktisk bedömning ännu inte gjorts. Hellre än att ställas inför det faktum att en handling som egentligen skulle undantagits från insynsreglerna gjorts automatiskt tillgänglig för allmänheten väljer man att inte publicera den då minsta tvivel kan hysas om dess konformitet med undantagen. Huruvida detta var en korrekt bedömning avgörs först vid en eventuell ansökan om tillgång till den aktuella handlingen. Att på eget initiativ undersöka samtliga handlingars förenlighet med artikel 4 i förordningen skulle innebära enormt arbete och knappast vara förenligt med kravet på god förvaltnings sed.

¹⁶⁶ *British American Tobacco International Ltd mot kommissionen* (ovan not 36) para. 42.

7 Avslutning

Det kan konstateras att stora framsteg gjorts på området för allmänhetens rätt till tillgång till handlingar inom gemenskapsrätten. Den politiska deklARATION som fördes till Maastrichtfördraget har idag blivit en rättslig verklighet. Detta uppnåddes visserligen till viss del redan genom de implementeringsbeslut som följde på uppförandekodexen om tillgången till handlingar, men de tvivel som ändå fanns kvar på grund av den relativt bräckliga rättsliga grund som beslutet fattades på har nu genom att reglerna blivit fördragsfäste i princip försvunnit.

En stor begränsning återstår förvisso i det att artikel 255 EG är begränsad till europaparlamentet, rådet och kommissionen, men betydelsen av de nya reglerna skall ändå inte underskattas. Dessa institutioner utgör genom sina övervakande och lagstiftande befogenheter en mycket stor och viktig del av gemenskapen. Möjligheten till insyn i dessa institutioner har således åtskilligt höjt den demokratiska legitimiteten för den Europeiska unionen och dess verksamhet.

Utöver ökad rättslig legitimitet har genom den nya regleringen även uppnåtts en förbättrad överskådlighet för allmänheten. Det gamla systemet saknade samordning och det var ofta svårt att överhuvudtaget hitta de aktuella reglerna. Detta gjorde det naturligtvis väldigt komplicerat för den enskilde individen att på ett ordentligt sätt kunna tillvarata sina rättigheter. Genom att utgångspunkten numera tas i fördraget är det betydligt lättare för allmänheten att ta till sig reglerna. Visserligen krävs även idag att institutionerna genom sin respektive interna organisation antagit vissa regler som krävs för att möjliggöra tillämpningen av reglerna, men huvudprincipen i artikel 255 EG och de begränsningar som anges i förordning (EG) nr 1049/2001 är gemensamma för samtliga tre institutioner.

Genom de nya reglerna har utvecklingen förts ytterligare ett steg framåt. Tidigare förelåg ett antal stora brister i att reglerna till exempel bara omfattade de handlingar som upprättats av respektive institution och det förelåg inte heller någon skyldighet att föra register över de handlingar som fanns hos institutionerna. Detta innebar dels att andra typer av handlingar som institutionerna förfogade över inte kunde lämnas ut och att det i praktiken var omöjligt för en person som inte var insatt i ett visst ämne att veta var någonstans han eller hon skulle ansöka om tillgång till en handling, eller om handlingen överhuvudtaget existerade. Dessa brister har till stor del åtgärdats genom de nya reglerna. Visserligen krävs i flertalet fall att en institution som behandlar en ansökan om tillgång till handling den förfogar över men inte själv författat samråder med upphovsmannen till handlingen innan den eventuellt lämnas ut, men huvudprincipen är ändå till skillnad från tidigare att det är upp till institutionen själv att avgöra om handlingen skall lämnas ut eller inte. Endast när det rör särskilda så kallade känsliga handlingar är det

upphovsmannen som ovillkorligen har sista ordet angående ett eventuellt utlämnande.

Vad gäller frågan om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar skall betraktas som en allmän rättsprincip eller inte är rättsläget fortfarande oklart. Domstolen har vid ett flertal tillfällen haft möjlighet att uttala sig i frågan men konsekvent undvikit att göra så. En möjlig orsak till detta skulle kunna vara att det ännu så länge inte funnits någon tillräcklig rättslig grund för en sådan utveckling. De gamla besluten baserades på institutionernas kompetens för deras interna organisation. Det rådde inte heller någon enighet bland medlemsstaterna på området. Rättsläget står emellertid inför ett något ändrat scenario i dagsläget, främst genom att de aktuella reglerna numera tar sin utgångspunkt i EG-fördraget. Vidare har EU antagit en stadga om de grundläggande rättigheterna i vilken ingår allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar. Låt vara att stadgan inte är bindande och att den aktuella rättigheten i likhet med artikel 255 EG är begränsad till europaparlamentet, rådet och kommissionen. Likväl går det inte, såsom också framförts av mer än en generaladvokat vid EG-domstolen, att bortse från det faktum att stadgan ger uttryck för en gemensam politisk vilja hos samtliga medlemsstater och att denna gemensamma vilja numera även innefattar allmänhetens rätt till tillgång till handlingar. Dessutom kan konstateras att även om domstolen undvikit att tala om allmänhetens rätt till tillgång som en allmän rättsprincip så har den konsekvent gått emot varje försök från institutionernas sida att begränsa denna tillgång. Domstolen har konstaterat att det för de berörda institutionerna råder en allmän princip att hålla samtliga handlingar tillgängliga för allmänheten och att eventuella undantag från denna princip skall tolkas och tillämpas restriktivt. Allt detta sammantaget skulle kunna tas till intäkt för att domstolen om frågan åter aktualiseras kommer att agera annorlunda än vad den tidigare gjort.

En annan, och minst lika viktig fråga, är emellertid om det är en lämplig lösning att reglera allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar genom de allmänna rättsprinciperna. Den gemensamma politiska vilja som går att finna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna skulle kanske inte vara så stark om medlemsstaterna ställdes inför ett sådant faktum. En allmän rättsprincip tillämpas inte bara på samtliga gemenskapens institutioner och organ utan även på medlemsstaterna då de tillämpar gemenskapsrätten. Detta skulle kunna medföra att vissa medlemsstater tvingas tillämpa en vidare princip än vad som annars vore fallet. Vidare passar inte de allmänna rättsprinciperna för alla typer av rättsområden. Allmänhetens rätt till tillgång till handlingar kräver detaljerade regler. Som redan konstaterats krävs trots de nya reglerna på området att institutionerna i sin respektive interna organisation har antagit vissa föreskrifter för den praktiska tillämpningen. Det lämpligaste vore kanske i det perspektivet att reglera allmänhetens tillgång till handlingar lagstiftningsvägen. Detta skulle kunna göras genom att artikel 255 EG och förordning (EG) nr 1049/2001 utsträcktes till att gälla för samtliga institutioner och organ. Om en sådan utveckling skulle

dra ut på tiden skulle emellertid ett agerande från domstolen kunna tjäna som en lämplig temporär lösning.

Avseende den konkreta tillämpningen av reglerna om allmänhetens rätt tillgång till de berörda institutionernas handlingar kan således konstateras att utgångspunkten är att alla handlingar skall vara tillgängliga för allmänheten. Vidare gäller att i princip vem som helst kan ansöka om tillgång till institutionernas handlingar. Artikel 255 EG och förordning (EG) nr 1049/2001 stipulerar att alla unionsmedborgare och fysiska och juridiska personer med hemvist eller säte i någon medlemsstat har rätt att ansöka om tillgång till handlingar, men institutionerna har utsträckt denna rättighet till att gälla för alla fysiska och juridiska personer.

Huvudprincipen att alla handlingar är tillgängliga är naturligtvis inte utan undantag. Vissa typer av handlingar, till exempel sådana som rör den allmänna säkerheten eller den enskildes privatliv och integritet, får inte lämnas ut av institutionerna eftersom ett sådant utlämnande skulle kunna undergräva skyddet för allmänna samhällsintressen. Andra typer av handlingar omfattas även de av undantagen men får ändå lämnas ut om ett övervägande samhällsintresse talar för ett sådant utlämnande. Detta gäller till exempel handlingar rörande rättsliga förfaranden och fysiska och juridiska personers affärsintressen.

Bestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar är således behäftade med relativt långtgående undantag. Detta innebär emellertid inte att institutionerna efter eget skön kan bevilja eller neka allmänheten tillgång till de handlingar de förfogar över. Domstolen har vid ett flertal tillfällen gett institutionerna bakläxa för att de alltför lättvindigt tillämpat undantagen eller underlåtit att motivera negativa beslut. Undantagen måste tillämpas och tolkas restriktivt och ett avslag måste vara välmotiverat.

Vad gäller de tvingande undantagen står det klart att institutionerna har stora möjligheter att undanhålla handlingar från allmänheten. Visserligen krävs att besluten motiveras men så länge informationen i handlingarna faller under något av de ifrågavarande undantagen är möjligheten att få ut dessa handlingar minimala. För de övriga undantagen återstår emellertid frågan hur starka skäl som krävs för att allmänintresset av ett utlämnande av handlingarna skall överväga skyddsintressena i undantagen. Det räcker inte med att den aktuella handlingen innehåller sådan typ av information som nämns bland undantagen i artikel 4.2 i förordning (EG) nr 1049/2001 för att en institution skall kunna vägra lämna ut den. Det krävs att de intressen som uppställts i undantaget står inför ett reellt hot om skada vid ett eventuellt utlämnande för att tillgång till handlingen skall nekas. Mot institutionens intresse av att inte lämna ut handlingen ställs den sökandes intresse av att få tillgång till densamma. Behandlingen av en ansökan om tillgång till en sådan handling beror alltså inte bara på de skäl som anges i undantaget utan också på de skäl som presenteras av den som ansöker om tillgång måste också vägas in i

bedömningen. Konsekvensen av detta blir att det inte på förhand med säkerhet går att förutse om en sådan handling kan komma att lämnas ut eller inte.

För att underlätta för allmänheten försöker institutionerna vidare att i så stor utsträckning som möjligt att göra sina handlingar direkt tillgängliga för allmänheten antingen elektroniskt eller genom register. Detta gäller naturligtvis i första hand sådana handlingar som inte riskerar att falla under något av undantagen i förordning (EG) nr 1049/2001. En stor del av detta material finns åtkomligt direkt på internet via institutionernas respektive hemsidor. Institutionerna har även försökt sammanställa och publicera de regler som gäller för rätten till tillgång till deras handlingar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att möjligheten för allmänheten att få tillgång till de aktuella institutionernas handlingar ökat avsevärt sedan den rättsliga utvecklingen på detta område tog fart i början på 90-talet. Även om undantagen är många och relativt långtgående förfogar allmänheten numera över ett starkt rättsligt instrument som gör det mycket svårt för institutionerna att skönsmässigt undanhålla vissa typer av handlingar från allmänheten som de helst inte velat göra offentliga. Med hänvisning till domstolens rättspraxis, artikel 255 EG och artikel 1 EU kan det hävdas att det numera råder en presumtion för att handlingar skall vara tillgängliga för allmänheten. Hurvida denna presumtion kan utsträckas till att gälla även för övriga institutioner utöver europaparlamentet, rådet och kommissionen är emellertid oklart. De stora framstegen till trots kan inte det nuvarande systemet anses tillfredsställande förrän samtliga av gemenskapens institutioner och organ omfattas av en skyldighet att hålla sina handlingar tillgängliga för allmänheten. Denna utveckling kommer med största sannolikhet att bli beroende av hur de nya reglerna som gäller för europaparlamentet, rådet och kommissionen kommer att fungera i praktiken. Detta återstår att se men att döma av utvecklingen hittills finns all anledning att se ljus även på framtiden.

Litteraturförteckning

Abrahamsson, Olle, *Öppenheten i EU – ett arbete med nationella komplikationer*, ERT 2000 s. 455

Alling, Johan m.fl., *Beslut dokumentation och öppenhet i EU*, Stockholm 2001

Bernitz, Ulf, Anders Kjellgren, *Europarättens grunder*, Stockholm 2000

Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, Stockholm 2001

Craig, Paul, Gráinne de Búrca, *EU Law Text, cases, and materials*, Oxford 1998

Curtin, Deirdre, Herman Meijers, *The principle of open government in Schengen and the European Union: Democratic retrogression?*, CMLRev 1995 s. 391

Curtin, Deirdre, *Citizens' fundamental right of access to EU information: An evolving digital passepartout?*, CMLRev 2000 s. 7

Dyrberg, Peter, *Current issues in the Debate on Public Access to Documents*, 24 ELRev 1999

Eeckhout, Piet, *The proposed EU Charter of Fundamental Rights: Some reflections on its effects in the legal systems of the EU and of its Member States*, I: The EU Charter of Fundamental Rights (red.: Kim Feus), London 2000

Harden, Ian, *Citizenship and Information*, European Public Law 2001 s. 165

Herdegen, Matthias, *The origins and development of the general principles of community law*, I: General Principles of European Community Law (red.: Bernitz, Ulf, Nergelius, Joakim), Kluwer Law International, 2000

Isberg, Magnus, *Öppenhet inom EU*, I: Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU, SOU 1996:42

Lenaerts, Koen, de Smijter, Eddy, *A "Bill of Rights" for the European Union*, CMLRev 2001 s. 273

Lord Goldsmith Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, CMLRev 2001 s. 1201

Piris, Jean-Claude, *After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparent?*, 19 ELRev 1994

Sejerstedt, Fredrik, *Innsyn og integrasjon*, Oslo, 1997

Toth, A.G., *Human Rights as General Principles of Law, in the Past and in the Future*, I: General Principles of European Community Law (red.: Bernitz, Ulf, Nergelius, Joakim), Kluwer Law International, 2000

Tridimas, Takis, *The General Principles of EC Law*, Oxford, 1999

Öberg, Ulf, *Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?*, European Integration Online Papers (EioP), Vol. 2:8, 1998, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>

Österdahl, Inger, *Openness v. Secrecy: Public Access to Documents in Sweden and the European Union*, 23 ELRev 1998

Rättsfallsförteckning

6/54 *Nederländerna mot High Authority* [1954-56] ECR 103

7/56 och 3-7/57 *Algera mot Europeiska kol- och stålgemenskapens gemensamma församling* [1957-8] ECR 39

29/69 *Stauder mot Ulm* [1969] ECR 419

11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970] ECR 1125

4/73 *Nold mot kommissionen* [1974] ECR 491

36/75 *Rutili mot Ministrie de l'intérieur* [1975] ECR 1219

155/79 *Australian Mining & Smelting Europe Ltd. mot kommissionen* [1982] ECR 1575

C-2/88 *Zwartweld* [1990] ECR I-3365

C-58/94 *Nederländerna mot rådet* [1996] ECR I-2169

C-174/98 P och C-189/98 P *Konungariket Nederländerna och van der Wal mot kommissionen* [2000] ECR I-1

C-353/99 *Rådet mot Heidi Hautala mfl.*, dom den 6 december 2001

C-173/99 *BECTU mot Secretary of State for Trade and Industry*, dom den 26 juni 2001

T-194/94 *Carvel mot rådet* [1995] ECR II-2765

T-105/95 *World Wildlife Fund for Nature mot kommissionen* [1997] ECR II-313

T-174/95 *Svenska Journalistförbundet mot rådet* [1998] ECR II-2289

T-83/96 *van der Wal mot kommissionen* [1998] ECR II-289

T-124/96 *Interporc Im- und Export GmbH mot kommissionen* [1998] ECR II-231

T-188/97 *Rothmans International BV mot kommissionen* [1999] ECR II-2463

T-309/97 *The Bavarian Lager Company Ltd mot kommissionen* [1999] ECR II-3217

T-610/97 *Hanne Norup Carlsen mfl. mot rådet* [1998] ECR II-485

T-14/98, *Heidi Hautala mot rådet* [1999] ECR II-2489

T-92/98 *Interporc Im- und Export GmbH mot kommissionen (Interporc II)* [1999] ECR II-3521

T-188/98 *Kuijer mot rådet* [2000] ECR II-1959

T-20/99 *Denkavit mot kommissionen* [2000] ECR II-3011

T-123/99 *JT's Corporation Ltd mot kommissionen* [2000] ECR II-3269

T-111/00 *British American Tobacco International (Investments) Ltd mot kommissionen*, dom den 10 oktober 2001

T-211/00, *Aldo Kuijer mot rådet (Kuijer II)*, dom den 7 februari 2002

Utlåtande 2/94[1996] ECR I-1759