FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED fremsat den 22. juni 2006 [1]

I — Indledning

1. Ved dom af 26. april 2005 i de forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sison mod Rådet [2], gav Retten i Første Instans (herefter »Retten«) ikke appellanten medhold i en påstand om annullation af tre af Rådets beslutninger, hvorved appellanten blev nægtet aktindsigt i dokumenter, som lå til grund for Rådets beslutning om at optage ham på den liste over personer, som er omfattet af specifikke restriktive foranstaltninger med henblik på at bekæmpe terrorisme, der er udfærdiget i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 [3]. Appellanten har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom.

2. Parallelt med dette søgsmål har appellanten anlagt sag i henhold til artikel 230 EF med påstand om delvis annullation af Rådets beslutning 2002/974/EF, hvorved appellantens navn blev optaget på listen over personer, hvis aktiver skal indefryses i henhold til forordning nr. 2580/2001. I dette søgsmål har appellanten også nedlagt påstand om, at forordning nr. 2580/2001 kendes ugyldig i henhold til artikel 241 EF, og at der tildeles ham skadeserstatning i henhold til artikel 235 EF og 288 EF. Denne sag er registreret under nummer T-47/03 og verserer for nærværende for Retten [4].

II — Relevante bestemmelser

3. Artikel 2, stk. 1, samt stk. 3-6, i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter [5] beskriver forordningens personelle og materielle anvendelsesområde på følgende måde:

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Sml. II, s. 1429.

3 — Rådets forordning af 27.12.2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme, EFT L 344, s. 70.

4 — EUT 2003 C 101, s. 41.

5 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001, EFT L 145, s. 43.

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[...]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.

4. Med forbehold af artikel 4 og 9 gives der offentligheden adgang til dokumenterne, enten efter skriftlig begæring eller direkte i elektronisk form eller gennem et register. Navnlig skal der i overensstemmelse med artikel 12 sikres direkte adgang til dokumenter, som er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med en lovgivningsprocedure.

5. Følsomme dokumenter som defineret i artikel 9, stk. 1, behandles efter en særlig procedure i overensstemmelse med den nævnte artikel.

6. Denne forordning berører ikke den ret til aktindsigt, der kan følge af folkeretlige instrumenter eller retsakter vedtaget af institutionerne til gennemførelse heraf, i dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af.«

4. Undtagelser fra retten til aktindsigt i dokumenter, som fællesskabsinstitutionerne er i besiddelse af, er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Følgende afsnit af denne bestemmelse er relevante i den foreliggende sag:

»1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for:

a) beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til:

— offentlig sikkerhed

— [...]

— internationale forbindelser

— [...]

og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

— en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision,

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution,

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

[...]

5. En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat uden dens forudgående samtykke.

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

[...]«

5. Artikel 9 i forordning nr. 1049/2001 indeholder følgende bestemmelser om behandling af følsomme dokumenter:

»1. Følsomme dokumenter er dokumenter, der hidrører fra institutionerne eller de af dem oprettede organer, medlemsstater, tredjelande eller internationale organisationer, og som er klassificeret »TRÈS SECRET/TOP SECRET«, »SECRET« eller »CONFIDENTIEL« i overensstemmelse med de forskrifter, den pågældende institution har fastsat, som beskytter Den Europæiske Unions eller en eller flere medlemsstaters væsentlige interesser inden for de i artikel 4, stk. 1, litra a), anførte områder, navnlig offentlig sikkerhed, forsvar og militære anliggender.

[...]

3. Følsomme dokumenter indføres kun i registret eller gøres kun offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører.

4. Når en institution afslår at give aktindsigt i et følsomt dokument, skal afgørelsen begrundes på en sådan måde, at de i artikel 4 beskyttede interesser ikke lider skade.

[...]«

III — Faktiske omstændigheder

6. De faktiske omstændigheder i denne sag blev sammenfattet af Retten i den appellerede doms præmis 2-7 som følger:

»2 Den 28. oktober 2002 traf Rådet for Den Europæiske Union afgørelse 2002/848/EF om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme, og om ophævelse af afgørelse 2002/460/EF (EFT L 295, s. 12). Denne afgørelses liste over personer, hvis midler og finansielle aktiver var underlagt en indefrysning som indført ved denne forordning (herefter den »anfægtede liste«), omfattede sagsøgeren. Denne liste er blevet ajourført ved bl.a. Rådets afgørelse 2002/974/EF af 12. december 2002 (EFT L 337, s. 85) og Rådets afgørelse 2003/480/EF af 27. juni 2003 (EUT L 160, s. 81) om ophævelse af de tidligere afgørelser og udarbejdelse af en ny liste. Sagsøgerens navn er hver gang forblevet på listen.

3 I overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001 fremsatte sagsøgeren ved følgeskrivelse af 11. december 2002 begæring om aktindsigt i de dokumenter, som havde foranlediget Rådet til at træffe afgørelse 2002/848,

og anmodede om at få adgang til oplysninger om, hvilke stater der havde tilvejebragt visse dokumenter i denne henseende. Ved følgeskrivelse af 3. februar 2003 fremsatte sagsøgeren begæring om aktindsigt i alle nye dokumenter, som havde foranlediget Rådet til at træffe afgørelse 2002/974, hvorved denne forblev på den anfægtede liste, og anmodede om at få adgang til oplysninger om, hvilke stater der havde tilvejebragt visse dokumenter i denne henseende. Ved følgeskrivelse af 5. september 2003 fremsatte sagsøgeren en specifik begæring om aktindsigt i De Faste Repræsentanters Komités (Corepers) referat 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP vedrørende afgørelse 2003/480 samt i alle dokumenter, som var indgivet til Rådet forud for, at afgørelse 2003/480 blev truffet, og som dannede grundlag for sagsøgerens optagelse og forbliven på den anfægtede liste.

4 Stillet over for hver af disse begæringer har Rådet afslået at give — endog delvis — aktindsigt ved beslutninger af henholdsvis 21. januar, 27. februar og 2. oktober 2003 (herefter »første beslutning om afslag på aktindsigt«, »anden beslutning om afslag på aktindsigt« og »tredje beslutning om afslag på aktindsigt«).

5 Hvad angår første og anden beslutning om afslag på aktindsigt har Rådet anført, at oplysningerne, som førte til, at afgørelserne, hvorved den anfægtede liste blev udarbejdet, blev truffet, fremgik af Corepers kortfattede referater af 23. oktober 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) og af 4. december 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51), som var klassificeret »CONFIDENTIEL UE«.

6 Under påberåbelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 afslog Rådet at give aktindsigt i referaterne. Rådet anførte dels, at »udbredelsen af [disse referater] såvel som oplysninger, som medlemsstaternes myndigheder, der bekæmper terrorisme, er i besiddelse af, kunne give de personer, enheder eller grupper, der er genstanden for denne information, mulighed for at ødelægge disse bestræbelser og undergrave beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til offentlig sikkerhed«, dels at »udbredelsen af de omhandlede oplysninger ville være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, eftersom bestræbelserne til bekæmpelse af terrorisme også involver[ede] tredjelandes myndigheder«. Rådet afslog at give adgang til delvis aktindsigt i oplysningerne med den begrundelse, at de »fuldt ud [var] omfattet af de førnævnte undtagelser«. Rådet afslog desuden at oplyse, hvilke stater der havde tilvejebragt de relevante oplysninger, idet Rådet anførte, at »den [/de] myndighed[er] fra [hvilke] de omhandlede oplysninger hidrører — efter rådføring i overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 — modsatte sig udbredelsen af de ønskede oplysninger«.

7 Hvad angår den tredje beslutning om afslag på aktindsigt har Rådet indledningsvis anført, at sagsøgerens begæring om aktindsigt vedrørte det samme

dokument, som han med den første beslutning havde fået afslag på at få aktindsigt i. Rådet fastholdt sin første beslutning om afslag på aktindsigt og tilføjede, at der også måtte gives afslag på adgang til aktindsigt i referat 13 441/02 på baggrund af undtagelsen vedrørende retslige procedurer (artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001). Herefter anerkendte Rådet, at det ved en fejltagelse havde anført referat 11 311/03 som relevant i forhold til afgørelse 2003/480. Rådet forklarede i denne forbindelse, at det ikke havde modtaget andre oplysninger eller dokumenter, der berettigede ophævelsen af afgørelse 2002/848 i forhold til sagsøgeren.«

IV — Appellantens påstande

7. I den appellerede dom frifandt Retten Rådet i sag T-110/03 og T-150/03. I sag T-405/03 blev sagen delvist afvist og Rådet i øvrigt frifundet.

8. Appellanten har af de nedenfor anførte grunde nedlagt påstand om, at Domstolen

— ophæver dom afsagt den 26. april 2005 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Anden Afdeling) i de forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03

— med hjemmel i artikel 230 EF annullerer følgende: a) Rådets beslutning af 27. februar 2003 (06/c/01/03): Rådets svar vedtaget den 27. februar 2003, på den bekræftende begæring fra Jan Fermon, der var sendt til Rådet pr. fax den 3. februar 2003 i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001, og meddelt appellantens advokat den 28. februar 2003; b) Rådets beslutning af 21. januar 2003 (41/c/01/02): Rådets svar vedtaget den 21. januar 2003, på den bekræftende begæring fra Jan Fermon, der var sendt til Rådet pr. fax den 11. december 2002 i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001, og meddelt appellantens advokat den 23. januar 2003; og c) Rådets beslutning af 2. oktober 2003 (36/c/02/03): Rådets svar vedtaget den 2. oktober 2003, på den bekræftende begæring fra Jan Fermon, der var sendt til Rådet pr. fax den 5. september 2003 og indført i Rådets generalsekretariats register den 8. september 2003 i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001, om adgang til aktindsigt

— tilpligter Rådet at betale sagens omkostninger.

9. Rådet har nedlagt påstand om, at Domstolen

— frifinder Rådet

— tilpligter appellanten at betale sagens omkostninger.

V — Appellantens anbringender

10. Appellanten har gjort fem anbringender gældende, der kan sammenfattes som følger:

1. Retten har ved uretmæssigt at begrænse sin legalitetskontrol med hensyn til Rådets beslutning om at afslå aktindsigt tilsidesat artikel 220 EF, 225 EF og 230 EF, det generelle fællesskabsretlige princip som fastsat i artikel 6 og artikel 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) samt retten til forsvar.

2. Rettens fortolkning af undtagelserne fra retten til (delvis) aktindsigt giver Rådet en ubegrænset skønsbeføjelse og indebærer en fuldstændig nægtelse af adgang til aktindsigt i dokumenter og er derfor i strid med artikel 1, stk. 2, EU, artikel 6, stk. 1, EU, artikel 255 EU og artikel 4, stk. 1, litra a), og artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 samt artikel 220 EF, 225 EF og 230 EF.

3. Retten har tilsidesat begrundelsespligten, som er fastsat i artikel 253 EF, ved at acceptere de kortfattede og stereotype begrundelser, som Rådet har givet for at afslå (delvis) aktindsigt i de begærede dokumenter.

4. Ved at afgrænse sagens genstand har Retten tilsidesat retten til aktindsigt, som er fastsat i artikel 255 EF, uskyldsformodningen, som er fastsat i EMRK's artikel 6, stk. 2, og adgangen til et effektivt retsmiddel ved tilsidesættelse af de i EMRK hjemlede rettigheder, som er fastsat i EMRK's artikel 13.

5. Retten har anlagt en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 5, og artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 ved at fastslå, at disse bestemmelser kun vedrører »dokumenter«, og at Rådet derfor var berettiget til at afslå at oplyse, hvilke medlemsstater der havde tilvejebragt dokumenterne, i de tilfælde, hvor disse stater modsatte sig udbredelsen heraf.

VI — Analyse

A — *Indledende bemærkninger*

11. Jeg skal indledningsvis påpege, at appellantens påstand om, at Domstolen skal

annullere Rådets beslutninger om at afslå aktindsigt i de begærede dokumenter, i den form, hvori den er nedlagt, skal forkastes, idet det er åbenbart, at den er ugrundet, da kun Rettens dom kan gøres til genstand for en appel[6].

12. For det andet skal det påpeges, at da begrundelserne, som er givet for frifindelse i sag T-150/03 og T-405/03 ikke anfægtes i appellantens anbringender, må den foreliggende appel forstås således, at den vedrører Rettens dom i sag T-110/03 vedrørende det første afslag på aktindsigt.

B — *Første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 220 EF, 225 EF og 230 EF og retten til forsvar, som er sikret ved EMRK's artikel 6 og 13*

1. Den appellerede dom

13. Hvad angår rækkevidden af Rettens prøvelsesadgang i forhold til lovligheden af Rådets beslutning om at afslå aktindsigt på grundlag af de obligatoriske undtagelser, som er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, udtalte Retten:

»46 Hvad angår rækkevidden af Rettens prøvelsesadgang i forhold til lovligheden af en beslutning om afslag på aktindsigt skal det bemærkes, at Retten i dommen i sagen Hautala mod Rådet[7] [...] og i sagen Kuijer mod Rådet[8] [...] indrømmede Rådet et vidt skøn i forbindelse med en beslutning om afslag på aktindsigt, hvor dette til dels — som i den foreliggende sag — var hjemlet i beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser. I dommen i sagen Kuijer mod Rådet blev en sådan skønsbeføjelse indrømmet institutionen, når denne baserede afslaget på aktindsigt på beskyttelsen af offentlighedens interesser i almindelighed. I forbindelse med de obligatoriske undtagelser til aktindsigt i dokumenter som fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 råder institutionerne således over et vidt skøn.

47 Følgelig må Rettens prøvelse af lovligheden af institutionernes beslutninger, hvorved der gives afslag på aktindsigt med henvisning til undtagelser vedrørende offentlighedens interesser som fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været

6 — Jf. bl.a. dom af 8.7.1999, sag C-199/92 P, Hüls mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 92, og af 2.10.2003, sag C-198/99 P, Ensidesa mod Kommissionen, Sml. I, s. 11111, præmis 32.

7 — Dom af 19.7.1999, sag T-14/98, Sml. II, s. 2489, præmis 71.

8 — Dom af 7.2.2002, sag T-211/00, Sml. II, s. 485, præmis 53.

overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (jf. analogt dommen i sagen Hautala mod Rådet, præmis 71 og 72, stadfæstet efter appel, og i sagen Kuijer mod Rådet, præmis 53).«

2. Appellantens argumentation

14. Efter appellantens opfattelse har Retten i de ovennævnte præmisser fejlagtigt begrænset rækkevidden af sine beføjelser til at prøve lovligheden af Rådets beslutninger om at afslå aktindsigt ved at fastslå, at Rådet råder over et vidt skøn for så vidt angår påberåbelse af beskyttelsen af offentlighedens interesser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, og ved at udlede heraf, at Rettens rolle er begrænset til at undersøge, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning. Denne fortolkning, som indebærer, at Rådet indrømmes et uindskrænket skøn for så vidt angår anvendelse af undtagelsen, som vedrører beskyttelse af offentlighedens interesser, er i strid med fællesskabslovgivers hensigt, som var at skabe en effektiv domstolskontrol af lovligheden af beslutninger om at afslå aktindsigt med det formål at sikre gennemsigtighed. Appellanten har i denne forbindelse henvist til artikel 67, stk. 3, i Rettens procesreglement, hvorefter Retten har ret til indsigt i de begærede dokumenter [9].

15. Appellanten har gjort gældende, at det er nødvendigt at sondre mellem den foreliggende sag og Hautala-dommen [10], som Retten har søgt vejledning i. Han har påpeget, at dokumenterne, som han har begæret aktindsigt i, i modsætning til de dokumenter, som var aktuelle i Hautala-dommen, falder inden for EF-traktatens anvendelsesområde og ikke afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Endvidere var det pågældende dokument i Hautala-dommen udfærdiget til internt brug og ikke med henblik på offentliggørelse. I modsætning hertil blev de dokumenter, som appellanten søger aktindsigt i, udfærdiget i forbindelse med en lovgivningsprocedure, som førte til en rådsbeslutning, og indeholder ikke oplysninger, hvis udbredelse kunne risikere at skabe spændinger med tredjelande. Endelig skal der sondres mellem denne sag og Hautala-sagen som følge af, at appellanten berøres personligt af de dokumenter, han har begæret aktindsigt i. Ved at fastslå i den appellerede doms præmis 52, at der i forbindelse med anvendelsen af de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 ikke kan tages hensyn til den særlige interesse, som den, der fremsætter en begæring om aktindsigt i et dokument, som personligt vedrører denne, kan gøre gældende, modsiger Retten

9 — Stk. 3 i denne artikel fastsætter: »Når et dokument, som en fællesskabsinstitution har givet afslag på aktindsigt i, er blevet fremlagt for Retten under et søgsmål vedrørende lovligheden af dette afslag, tilstilles dette dokument ikke de øvrige parter.«

10 — Nævnt i fodnote 7.

sin praksis, hvorefter det kræves, at Rådet udfører »en egentlig undersøgelse af de særlige omstændigheder i den konkrete sag« [11].

16. Appellanten gør gældende, at Retten ved at begrænse sin legalitetskontrol har tilsidesat hans ret til forsvar, som er sikret ved EMRK's artikel 6. Han har også gjort gældende, at Retten ikke tog stilling til hans argumenter, som var baseret på EMRK's artikel 6, stk. 3, hvorefter enhver, der er anklaget for en strafbar handling, har ret til at blive informeret om, hvad vedkommende er anklaget for, så han forstår anklagens art og begrundelsen for denne. Som følge heraf har Retten frataget ham adgangen til et effektivt retsmiddel for så vidt angår beskyttelsen af disse rettigheder, som er sikret ved EMRK's artikel 13.

18. Retten slog med rette fast, at det ikke var nødvendigt at tage hensyn til appellantens særlige interesse i de dokumenter, som denne havde begæret aktindsigt i. Rådets afslag var baseret på artikel 4, stk. 1, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, hvorefter der ikke kræves nogen afvejning af interesser. Hvis udbredelse af dokumentet kan skade beskyttelsen af offentlige interesser som f.eks. den offentlige sikkerhed og/eller internationale forbindelser, har Rådet pligt til at afslå aktindsigt uden at undersøge, om ansøgeren måtte have en overordnet personlig interesse i dokumentet. Som svar på appellantens påstand om, at beslutningen om afslag skulle træffes på grundlag af en »egentlig undersøgelse af de særlige omstændigheder i den konkrete sag«, hvilket kræves i henhold til Hautala-dommen [12], har Rådet anført, at dette kun kan gælde for objektive omstændigheder, som f.eks. dokumentets indhold og risikoen for, at de interesser, som skal beskyttes, skulle blive skadet, hvis dokumentet blev udbredt.

3. Indstævntes argumentation

17. Efter Rådets opfattelse savner forskellene mellem Hautala-dommen og den foreliggende sag, som appellanten har påberåbt sig, relevans. Rådet mener, at den appellerede dom er fuldt ud forenelig med Rettens dom i Hautala-sagen, og at de begrænsninger af domstolsprøvelsens rækkevidde, som følger af denne dom, finder anvendelse i den foreliggende sag.

19. Rådet har afvist appellantens argument, som er baseret på artikel 67, stk. 3, i Rettens procesreglement. Denne bestemmelse er udelukkende af processuel art og har til formål at give Retten mulighed for at undersøge et omtvistet dokument. Den har ingen betydning for rækkevidden af Rettens kontrolbeføjelser.

11 — Jf. Hautala-dommen, præmis 67.

12 — Jf. fodnote 11.

4. Bedømmelse

20. Det første spørgsmål, som appellanten har rejst med sit første anbringende, vedrører rækkevidden af Rettens prøvelsesadgang i forhold til lovligheden af beslutningen om at afslå aktindsigt i dokumenter på grundlag af de obligatoriske undtagelser, som er fastsat i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001. Er denne prøvelse begrænset på den måde, som Retten anførte i Hautala-dommen, og derefter i den appellerede dom, til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning? Eller skal prøvelsen, således som appellanten implicit har gjort gældende, udstrække sig til en vurdering af, om de offentlige interesser er påberåbt korrekt, dvs. om det var korrekt af Rådet at hævde, at de offentlige interesser ville blive skadet, hvis der blev givet aktindsigt i de omhandlede dokumenter?

21. Rettens dom i Hautala-sagen blev ganske vist appelleret [13], men Domstolen behandlede i sin dom ikke spørgsmålet om domstolskontrollens omfang for så vidt angår Rådets påberåbelse af de obligatoriske undtagelser som begrundelse for sit afslag på at give aktindsigt. Dette kan forklares ved, at det var Rådet, som åbenbart ikke havde nogen interesse i at tage dette spørgsmål op, og ikke den oprindelige sagsøger, som appellerede dommen. Domstolen har derfor endnu ikke taget stilling til dette spørgsmål.

22. Omfanget af domstolskontrollen med hensyn til beslutninger, hvorefter aktindsigt i dokumenter, som en EU-institution er i besiddelse af, afslås på grundlag af de undtagelser, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, skal fastlægges på grundlag af arten af de interesser, som disse undtagelser beskytter, og det ved forordningen oprettede system som helhed.

23. Da sidstnævnte aspekt er af en mere generel karakter, bør det behandles først. Det grundlæggende princip i henhold til forordning nr. 1049/2001 er, at der skal sikres videst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne har i deres besiddelse. Dette princip tjener formålet på den ene side at fastslå vilkårene for, at borgerne skal kunne udøve retten til at deltage i offentlige anliggender, og på den anden side at sikre, at de borgere, hvis interesser er blevet påvirket negativt af beslutninger, som er truffet af institutionerne, skal kunne forsvare deres interesser [14].

13 — Jf. dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565.

14 — Jf. betragtning 2 til forordning nr. 1049/2001: »Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.«

24. Det fremgår af betragtningerne til forordningen, at dens formål er »at give retten til aktindsigt størst *mulig* virkning« [15], og at »[s]om *udgangspunkt* bør alle institutionernes dokumenter være offentligt tilgængelige« [16]. Det er derfor åbenbart, at der ikke foreligger nogen absolut ret til aktindsigt. Forordning nr. 1049/2001 anerkender forskellige offentlige og private interesser, som kræver særlig beskyttelse, og som derfor kan påberåbes af institutionerne som begrundelse for afslag på aktindsigt. Disse interesser er defineret i artikel 4 i forskellige kategorier af undtagelser fra retten til aktindsigt.

25. Alle undtagelserne i artikel 4, stk. 1, 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 er affattet i obligatoriske vendinger: Institutionerne *skal* afslå aktindsigt, hvis en udbredelse heraf vil skade beskyttelsen af de berørte interesser. I modsætning til undtagelserne i artikel 4, stk. 1, er det i henhold til artikel 4, stk. 2, og 3, imidlertid tilladt at udbrede dokumenter, i hvilke der er begæret aktindsigt, hvis dette er begrundet i en overordnet offentlig interesse.

26. I henseende til den aktuelle diskussion om domstolskontrollens omfang kan der drages to konklusioner på grundlag af denne forskel mellem undtagelserne i artikel 4, stk. 1, og undtagelserne i artikel 4, stk. 2, og 3.

27. Den første konklusion er, at det klart fremgår af den udtrykkelige ordlyd af de to sidstnævnte bestemmelser, at institutionerne ved bedømmelsen af, om man skal afslå aktindsigt, skal foretage en afvejning mellem de særlige interesser, som skal beskyttes ved at afslå aktindsigt (f.eks. beskyttelsen af forretningsinteresser, retssager eller institutionens beslutningsproces), og den almene, offentlige interesse i, at der gives aktindsigt i de pågældende dokumenter. En sådan interesseafvejning foreskrives ikke i forordningens artikel 4, stk. 1. Tværtimod fremgår det, at denne interesseafvejning er foretaget af fællesskabslovgiver, og at den er fastlagt i forordningen. Da de interesser, som opregnes i denne bestemmelse, selv anses for at være af overordnet betydning, er der ingen andre interesser, der kan veje tungere. Dette betyder, at undtagelsen automatisk er anvendelig, hvis det drejer sig om en af disse interesser.

28. Den anden konklusion, som kan drages, er, at en ansøgers personlige interesse i at få aktindsigt ikke er relevant i denne sammenhæng under hensyn til, at kun en overordnet offentlig interesse kan veje tungere end de interesser, som beskyttes gennem undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 2. Ipso facto må dette også gælde inden for rammer-

15 — Betragtning 4 til forordning nr. 1049/2001 (min fremhævelse).

16 — Betragtning 11 til forordning nr. 1049/2001 (min fremhævelse).

ne af forordningens artikel 4, stk. 1, som ikke foreskriver en interesseafvejning.

29. Dette er en første indikation af, at omfanget af domstolskontrollen er mere begrænset inden for rammerne af forordningens artikel 4, stk. 1, end inden for rammerne af forordningens artikel 4, stk. 2.

30. Hvad angår de interesser, som beskyttes gennem de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, særlig den offentlige sikkerhed og internationale forbindelser, skal det påpeges, at disse er interesser, som Rådet bærer det politiske hovedansvar for, hvilket også fremgår af artikel 11 EU til 28 EU. En beslutning, om der skal indrømmes aktindsigt eller ej i et dokument, som berører disse interesser, afhænger nødvendigvis af politiske overvejelser og skal træffes på grundlag af oplysninger, som kun er tilgængelige for de berørte politiske myndigheder. Da effektiviteten af politikker på dette område i mange tilfælde afhænger af, at tavshedspligten iagttages, skal de berørte fællesskabsinstitutioner indrømmes uindskrænket frihed til at foretage en skønsmæssig bedømmelse ved vurderingen af, om udbredelse af dokumenterne kan skade beskyttelsen af en af de interesser, som er angivet i artikel 4, stk. 1, litra a). Hvis fællesskabsinstitutionen er af den opfattelse, at en beslutning om at indrømme aktindsigt vil skade Den Europæiske Unions interesser i denne henseende, har den pligt til at afslå aktindsigt, uanset hvilke interesser ansøger kan have i at opnå aktindsigt.

31. Da Fællesskabets retsinstansers dømmende funktion vil blive overskredet, hvis de erstatter de ansvarlige politiske institutioners vurdering med deres egen, er domstolskontrollen med beslutninger om at afslå aktindsigt med de begrundelser, som er angivet i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, i princippet begrænset. Efter min opfattelse var det derfor korrekt af Retten at fastslå, at domstolskontrollen med beslutningen om at afslå aktindsigt i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, skulle begrænses til en undersøgelse af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning.

32. Jeg skal tilføje, at denne begrænsning af domstolskontrollens omfang ikke indebærer, således som appellanten har gjort gældende, at en institution, som påberåber sig forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), har en uindskrænket skønsbeføjelse til at afslå aktindsigt. Hvis kontrollen fokuserer på de aspekter, som Retten har angivet, særlig på

begrundelserne for at afslå aktindsigt, kan det effektivt undersøges, om den berørte institutions påberåbelse af de obligatoriske undtagelser er reel, og om denne institution havde ret til at gå ud fra, at offentliggørelse af et dokument ville udgøre en trussel mod den offentlige interesse.

33. Jeg deler ikke appellantens opfattelse af, at det var fællesskabslovgivers mål at indføre en fuldstændig domstolskontrol for så vidt angår beslutninger om at afslå aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001, og at dette fremgår af artikel 67, stk. 3, i Rettens procesreglement. Denne bestemmelse fastslår kun, at hvis dokumentet, i hvilket en fællesskabsinstitution har afslået aktindsigt, fremlægges for Retten i en retssag, som vedrører lovligheden af dette afslag, må dokumentet ikke tilstilles de øvrige parter. Den omstændighed, at det pågældende dokument er fremlagt af institutionen eller er blevet begæret fremlagt af Retten i henhold til artikel 65 i Rettens procesreglement, berettiger ikke Retten til at erstatte Rådets bedømmelse med sin egen. Det giver Retten mulighed for at undersøge, om den berørte institution har foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at påberåbe sig undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a).

34. Hvad angår appellantens sondring mellem hans sag og Hautala-sagen af de grunde, som er angivet i punkt 15 ovenfor, kan det diskuteres, hvorvidt disse grunde er relevante eller i det hele taget korrekte. For det første er det åbenbart, at beslutningen, selv om afslaget på aktindsigt vedrørte dokumenter, som lå til grund for en beslutning, som blev truffet i henhold til EF-traktaten til forskel fra afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, havde tæt sammenhæng med Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme [17]. Hvorledes det end forholder sig, finder forordning nr. 1049/2001 også anvendelse på dokumenter, som vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Påstanden om, at det pågældende dokument ikke var udarbejdet til internt brug, er i lyset af dets åbenbare fortrolige karakter ikke holdbar. Beslutningerne, hvorved artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 gennemføres, kan heller ikke anses for at være af normativ art. Den omstændighed, at appellanten var personligt berørt, til forskel fra situationen i Hautala-sagen, savner relevans i lyset af, således som det blev fastslået i punkt 28 ovenfor, at personlig interesse ikke spiller nogen rolle ved bedømmelsen af, om der skal gives aktindsigt. At der ikke blev taget hensyn til appellantens personlige interesse, betyder således ikke, at der ikke blev foretaget en egentlig undersøgelse af omstændighederne ved en eventuel offentliggørelse af de dokumenter, der var begæret aktindsigt i.

35. Endelig kan afslaget på aktindsigt, som falder ind under en af de obligatoriske undtagelser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), ikke i sig selv anses for at udgøre en

17 — EFT 2001 L 344, s. 93.

tilsidesættelse af appellantens ret til forsvar. Det er i denne sammenhæng relevant, at han har fået tilstrækkeligt kendskab til begrundelserne for, at han var opført på listen over de personer, som var omfattet af de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget i henhold til forordning nr. 2580/2001. Dette kan ske på andre måder end ved at give aktindsigt i et dokument, som efter Rådets opfattelse er fortroligt. Dette er imidlertid et spørgsmål, som bør behandles inden for rammerne af det for Retten verserende søgsmål, hvor lovligheden af at optage hans navn og lade det forblive på den ovenfor nævnte liste anfægtes.

36. Jeg konkluderer derfor, at det første anbringende ikke kan lægges til grund.

C — Andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af retten til aktindsigt som følge af en for vid fortolkning af undtagelserne til denne ret

1. Den appellerede dom

37. Hvad angår spørgsmålet, om Rådet begik en åbenbar fejl ved vurderingen af, om udbredelsen af det dokument, der var begæret aktindsigt i, kunne skade beskyttelsen af den offentlige sikkerhed og den offentlige interesse for så vidt angår internationale forbindelser, fastslog Retten:

»77 I denne henseende må det medgives, at for at bekæmpelsen af terrorisme skal være effektiv, forudsættes det, at de oplysninger om personer eller enheder, der er mistænkt for terrorisme, og som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, forbliver hemmelige med henblik på, at disse oplysninger bevarer deres relevans og muliggør effektive bestræbelser. Således vil oplysninger om det dokument, der begæres aktindsigt i, nødvendigvis være til skade for offentlighedens interesser i henseende til offentlig sikkerhed. Den sondring, sagsøgeren har gjort gældende mellem strategiske oplysninger og oplysninger, der vedrører ham personligt, kan ikke i denne forbindelse tiltrædes. Alle personlige oplysninger ville nemlig med nødvendighed afsløre visse strategiske aspekter af bekæmpelsen af terrorisme, sådan som informationskilder, beskaffenheden af denne information eller omfanget af overvågningen af personer, der er mistænkt for terrorisme.

78 Rådet har således ikke foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at afslå at give aktindsigt i referat 13 441/02 af hensyn til offentlig sikkerhed.

79 Hvad for det andet angår beskyttelsen af offentlighedens interesser i forhold til internationale forbindelser er det i forhold til afgørelse 2002/848 og forordning nr. 2580/2001 åbenbart, at formålet — nemlig at bekæmpe terrorisme — henhører under den interna-

tionale bestræbelse, der udspringer af resolution 1373 (2001) fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd af 28. september 2001. Som led i denne samlede bestræbelse pålægges det staterne at samarbejde. Elementerne i dette internationale samarbejde fremgår højst sandsynligt, eller med nødvendighed, af det dokument, der er begæret aktindsigt i. I hvert fald har sagsøgeren ikke bestridt, at tredjelande er involveret i, at afgørelse 2002/848 blev truffet. Sagsøgeren har derimod begæret at få oplyst, hvilke stater der er tale om. Heraf følger, at det dokument, der er begæret aktindsigt i, reelt falder ind under anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende internationale forbindelser.

80 Dette internationale samarbejde vedrørende terrorisme forudsætter staternes tillid til, at de oplysninger, de videregiver til Rådet, bliver behandlet fortroligt. Henset til beskaffenheden af det dokument, der er begæret aktindsigt i, har Rådet derfor med rette kunnet antage, at udbredelsen af dette dokument kunne være til skade for Den Europæiske Unions position i det internationale samarbejde vedrørende bekæmpelse af terrorisme.

81 I denne henseende må sagsøgerens argument — om, at alene den omstændighed, at tredjelande er involveret i institutionernes bestræbelser, ikke kan begrunde anvendelsen af den pågældende undtagelse — forkastes. I modsætning til dette arguments bagvedliggende formodning henhører tredjelandes samarbejde under et særligt følsomt område — nemlig bekæmpelsen af terrorisme — som retfærdiggør, at dette samarbejde forbliver hemmeligt. Desuden fremgår det af beslutningen, læst i sin helhed, at de pågældende stater selv har afvist, at der gives aktindsigt i, hvem de er.

82 Heraf følger, at Rådet ikke har foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at udbredelsen af det dokument, der er begæret aktindsigt i, kunne være til skade for offentlighedens interesser i forhold til internationale forbindelser.«

2. Appellantens argumentation

38. Appellanten har anført, at Retten har tilsidesat retten til aktindsigt og artikel 230 EF ved at ignorere princippet om, at undtagelser til en så grundlæggende ret skal fortolkes og anvendes strengt. Retten burde have fastslået, at hver enkelt undtagelse fandt anvendelse og ikke have indskrænket sig til at fastslå, at Rådet ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Dette gælder navnlig for så vidt angår Rådets afslag på at give delvis aktindsigt i de dokumenter, der var begæret aktindsigt i.

39. Hvad angår den undtagelse, der begrundes med hensynet til den offentlige sikkerhed, vil Rettens analyse i den appellerede doms præmis 77 og 78 — hvorefter de oplysninger, som myndighederne ligger inde med, og som vedrører personer, der er mistænkt for terrorisme, bør forblive fortrolige for ikke at afsløre strategiske oplysninger om bekæmpelsen af terrorisme — indebære, at gennemsigtighedsprincippet berøves enhver effektiv virkning i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme ved officielt at gøre det umuligt at få aktindsigt, endog delvis aktindsigt, i dokumenter.

40. Hvad angår undtagelsen, der begrundes med beskyttelsen af de internationale forbindelser, indebærer Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 79, at det tillades institutionerne systematisk at afslå aktindsigt i dokumenter, der vedrører tredjelande, på grundlag af vage og generelle kriterier. Argumentet om, at samarbejde med tredjelande på dette område bør forblive fortroligt, er åbenbart urigtigt, da det er alment kendt, at det eksisterer.

41. Hvad mere vigtigt er, betones det ganske vist i den appellerede doms præmis 80 og 81, at staterne skal kunne forlade sig på, at de oplysninger, som de videregiver, behandles fortroligt, men det fremgår af sagens akter, at kun medlemsstater og ikke tredjelande havde tilvejebragt oplysninger om appellanten. Retten har derfor fejlfortolket begrebet internationale forbindelser, da det ikke kan finde anvendelse på forbindelser mellem medlemsstater, men kun på forbindelser med tredjelande. Derfor har Retten ikke begrundet, hvorfor offentliggørelsen af, hvilke medlemsstater der har tilvejebragt oplysningerne, ville skade de internationale forbindelser.

3. Indstævntes argumentation

42. Rådet har gjort gældende, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den fastslog, at Rådet ikke overskred sine skønsbeføjelser i forbindelse med sit politiske ansvar i henhold til afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union ved at fastslå, at det begærede dokument var omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af den offentlige interesse, og at der derfor end ikke kunne indrømmes delvis aktindsigt i de dokumenter, der var begæret aktindsigt i. Retten fandt ikke, at Rådet kunne være kommet frem til nogen anden konklusion.

43. Hvad angår undtagelsen, som vedrører beskyttelsen af de internationale forbindelser, deler Rådet appellantens opfattelse, at Rettens konklusioner i den appellerede doms præmis 80 og 81 synes at støtte sig på den fejlagtige antagelse, at det dokument, hvori appellanten har begæret aktindsigt, indeholdt oplysninger, som var stillet til rådighed for Rådet af tredjelande. Det fremgår af sagen, at de pågældende dokumenter var blevet fremlagt af medlemsstater, og at det

var oplysninger om identiteten af disse medlemsstater, som Rådet, på deres anmodning, afslog at udlevere. På trods af denne misforståelse har Rådet gjort gældende, at Rettens bedømmelse af, hvad der stod på spil inden for det internationale samarbejde om bekæmpelse af terrorisme, var korrekt. Dette temas høje følsomhed berettiger en særlig forsigtig holdning for så vidt angår beskyttelse af oplysninger, som, hvis de offentliggøres, vil gøre det muligt at drage konklusioner om den organisatoriske struktur og effektiviteten af samarbejdet mellem Den Europæiske Union og tredjelande på dette område, og som kan skade selve formålet med de internationale bestræbelser på at bekæmpe terrorisme.

44. Rådet benægter, at dets holdning gør retten til at få aktindsigt i dokumenter illusorisk, således som appellanten har gjort gældende. Rådet undersøger hvert enkelt dokument under hensyn til dets indhold og en afvejning af risiciene. Det fremhæver, at det allerede helt eller delvist har offentliggjort en lang række dokumenter, som vedrører disse temaer.

45. Selv om Domstolen skulle komme frem til den konklusion, at Rettens bedømmelse af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af internationale forbindelser var urigtig, ville det under alle omstændigheder ikke ændre udfaldet af sagen, eftersom beslutningen om at afslå aktindsigt støttede sig på både beskyttelsen af den offentlige sikkerhed og beskyttelsen af de internationale forbindelser. Skulle det blive fastslået, at Rådet ikke kunne påberåbe sig den ene af disse undtagelser, ville dets beslutning fortsat være gyldig på grundlag af den anden undtagelse. Rådet har tilføjet, at usikkerheden om, hvorvidt det var tredjelande eller medlemsstater, som tilvejebragte dokumenter til Rådet under sagens behandling, savner relevans, da disse dokumenter blev returneret til de berørte medlemsstater og således ikke længere er i Rådets besiddelse.

4. Bedømmelse

46. Med sit andet anbringende har appellanten gjort gældende, at Rettens bedømmelse af spørgsmålet om, hvorvidt Rådets beslutning om at afslå (delvis) aktindsigt i de dokumenter, der var begæret aktindsigt i, kunne være begrundet i beskyttelsen af den offentlige sikkerhed og beskyttelsen af de internationale forbindelser.

47. Som jeg allerede har fastslået ovenfor, er legalitetskontrollen for så vidt angår anvendelsen af undtagelserne vedrørende den offentlige interesse, og som er opregnet i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, begrænset til en række aspekter, herunder spørgsmålet om, hvorvidt den berørte institution begik en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om den har begået magtfordrejning.

48. Hvad angår undtagelsen, som vedrører beskyttelsen af den offentlige sikkerhed,

fastslog Retten først, at det dokument, der var begæret aktindsigt i, i realiteten falder ind under dette område, eftersom det har dannet grundlag for en afgørelse, der udpeger personer, grupper og enheder, der er mistænkt for terrorisme. Derefter påpegede den, at den blotte omstændighed, at det dokument, der er begæret aktindsigt i, vedrører offentlig sikkerhed, imidlertid ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at begrunde en anvendelse af den påberåbte undtagelse. Den gik derfor videre til at undersøge, om Rådet havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at udbredelsen af det begærede dokument kunne skade beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. Retten påpegede i denne sammenhæng, at det må lægges til grund, at en effektiv bekæmpelse af terrorisme forudsætter, at de oplysninger om personer eller enheder, der er mistænkt for terrorisme, og som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, forbliver hemmelige med henblik på, at disse oplysninger bevarer deres relevans og muliggør, at der kan træffes effektive foranstaltninger. Således vil en udbredelse af det dokument, der begæres aktindsigt i, nødvendigvis være til skade for offentlighedens interesser i henseende til offentlig sikkerhed. Retten konkluderede, at Rådet således ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at afslå at give aktindsigt i det dokument, der var begæret aktindsigt i [18].

49. Efter min opfattelse begik Retten ikke en retlig fejl, da den på baggrund af denne indfaldsvinkel drog denne konklusion. Den accepterede ikke blot, at afslaget på aktindsigt i dokumentet støttede sig på den omstændighed, at dokumentet vedrørte området for beskyttelse af den offentlige sikkerhed, men gik videre til at undersøge rimeligheden af denne påstand og til at bekræfte, at offentliggørelsen af dokumentet kunne skade beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. Den opfyldte derfor på korrekt måde sin pligt til at kontrollere lovligheden af Rådets beslutning om at afslå aktindsigt inden for de i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 fastsatte grænser for denne funktion.

50. I modsætning til hvad appellanten har gjort gældende, indebærer Rettens indfaldsvinkel ikke, at retten til aktindsigt udelukkes med hensyn til dokumenter, som vedrører bekæmpelsen af terrorisme. Står det klart, at disse dokumenter vedrører de operative aspekter af politikken på dette område, er det åbenbart, at de er omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. Det tilkommer Fællesskabets retsinstanser at fastslå, om det pågældende dokument faktisk vedrører dette aktivitetsområde, og at Rådet ikke ubeføjet har påberåbt sig denne undtagelse.

51. Hvad angår Rettens bedømmelse af anvendeligheden af undtagelsen, som vedrører beskyttelsen af internationale forbindelser, er begge parter enige om, at Retten fejlagtigt antog, at det dokument, der blev begæret aktindsigt i, indeholdt oplysninger, som var tilvejebragt af tredjelande, og at Rådet følgelig havde ret til at påberåbe sig undtagelsen, som vedrører beskyttelsen af internationale forbindelser. For så vidt som det er ubestridt, at dokumentet, som lå til grund for afslaget om aktindsigt, støttede sig

18 — Jf. præmis 74-78 i den appellerede dom.

på oplysninger, som kun var stillet til rådighed af medlemsstater, er Rettens argumentation fejlagtig. Det er åbenbart, at undtagelsen, som vedrører beskyttelsen af internationale forbindelser, kun vedrører forbindelser med tredjelande og internationale organisationer og kun kan påberåbes, såfremt offentliggørelsen af et dokument sandsynligvis vil sætte disse forbindelser på spil.

52. Spørgsmålet er, hvilke konsekvenser der skal drages af denne fejl. Der er efter min opfattelse to grunde til, at fejlen i Rettens argumentation ikke skal føre til ophævelse af den appellerede dom. Den første grund er, at selv om der tilsyneladende ikke blev tilvejebragt nogen oplysninger direkte fra tredjelande, kan det ikke udelukkes, at udbredelse af dokumentet, i hvilket der er begæret aktindsigt, alligevel kunne have afsløret detaljer vedrørende bekæmpelsen af terrorisme i mere generel forstand, som i sagens natur berører mange stater og organisationer uden for Den Europæiske Union. Dette ville klart kunne have følger for forbindelserne med disse stater og organer. Retten henviste til dette aspekt af undtagelsen, som vedrører beskyttelsen af internationale forbindelser, i sine indledende bemærkninger til dette punkt i den appellerede doms præmis 79.

53. Den anden mere tungtvejende grund er, således som Rådet korrekt har påpeget, at beslutningen om at afslå aktindsigt både støttede sig på hensynet til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed og hensynet til beskyttelsen af internationale forbindelser. Da førstnævnte hensyn blev korrekt påberåbt af Rådet som begrundelse for dets beslutning om at afslå aktindsigt i det dokument, hvori der var begæret aktindsigt, vil en delvis ophævelse af den appellerede dom på grund af den fejl, som blev begået i forbindelse med den anden begrundelse, ikke tjene noget praktisk formål. På baggrund af mine betragtninger i det foregående punkt er der efter min opfattelse således gode grunde til at erstatte de begrundelser, som Retten angav for så vidt angår undtagelsen, som vedrører beskyttelsen af internationale forbindelser, da udbredelse af et dokument, der indeholder oplysninger om personer og enheder, som er mistænkt for at være involveret i terroristvirksomhed, i sagens natur kan skade de internationale bestræbelser på at bekæmpe terrorisme.

54. Appellanten har endvidere gjort gældende, at selv om Rådet kunne påberåbe sig den undtagelse, som vedrører den offentlige interesse, kan denne undtagelse ikke med rimelighed gælde hele det dokument, der er begæret aktindsigt i, og at der således burde have været indrømmet delvis aktindsigt. Rådet har gjort gældende, at begrundelsen for at afslå aktindsigt gælder det omhandlede dokument i sin helhed.

55. Hvad angår dette punkt koncentrerer den appellerede dom sig om spørgsmålet, om Rådet undersøgte, om der kunne gives delvis aktindsigt i det dokument, hvori der blev

begæret aktindsigt. Retten fandt, at der intet bevis var for, at Rådet ikke havde foretaget en konkret vurdering af denne mulighed. Endvidere fastslog Retten i den appellerede doms præmis 88, at »[e]ftersom alle dele af det dokument, der er begæret aktindsigt i, er omfattet af de undtagelser, der er gjort gældende, ville en mere udførlig og individualiseret forklaring i forhold til indholdet i det foreliggende tilfælde imidlertid kun kunne være til skade for det fortrolige indhold af de oplysninger, som på grund af undtagelserne skal forblive hemmelige«.

56. Appellanten har ikke anført noget argument, som bestrider Rettens konklusion. Der savnes grundlag for at antage, at den er fejlagtig.

57. Endelig har appellanten i denne sammenhæng gjort gældende, at Retten ved at sammenblande medlemsstater med tredjelande har anlagt en urigtig retsopfattelse, da den kom frem til den konklusion, at selv en anmodning om offentliggørelse af, hvilke medlemsstater der har tilvejebragt dokumenter, kan afslås.

58. Hvad angår dette punkt har Retten henvist til artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, som bestemmer, at følsomme dokumenter, dvs. »dokumenter, der hidrører fra institutionerne eller de af dem oprettede organer, medlemsstater, tredjelande eller internationale organisationer, og som er klassificeret [...] »CONFIDENTIEL« [...] gøres kun offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører«. Derefter slog Retten fast, at »Rådet var således ikke forpligtet til at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter, som stater har affattet, i forbindelse med, at afgørelse 2002/848 blev truffet, herunder til at oplyse identiteten af dokumenternes ophavsmænd, i det omfang disse dokumenter dels er følsomme dokumenter, og de stater, der har affattet dokumenterne, dels har afvist, at dette blev oplyst«.

59. Da denne konklusion både gælder dokumenter, som hidrører fra medlemsstater og fra tredjelande, savnes der begrundelse for at acceptere appellantens påstand om, at Retten som følge af usikkerheden om, hvorfra oplysningerne i dokumenterne, i hvilke der er begæret aktindsigt, hidrører, begik en retlig fejl for så vidt angår afslaget på at oplyse, hvilke medlemsstater der var involveret.

60. På grundlag af de foregående betragtninger er jeg af den opfattelse, at det andet anbringende bør forkastes.

D — *Tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten i artikel 253 EF*

1. Den appellerede dom

61. Hvad angår spørgsmålet, om Rådet ved at afslå aktindsigt i de begærede dokumenter

gav en begrundelse, som gjorde det muligt at forstå og kontrollere dels, hvorvidt det begærede dokument virkelig berøres af det område, som er omfattet af den påberåbte undtagelse, dels hvorvidt der virkelig findes et beskyttelsesbehov for så vidt angår denne undtagelse, fastslog Retten følgende:

»62 I det foreliggende tilfælde har Rådet hvad angår referat 13 441/02 klart anført de undtagelser, det støtter sit afslag på, ved både at påberåbe sig første og tredje led i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001. Ved at henvise til bekæmpelsen af terrorisme og tredjelandes intervention har Rådet forklaret, hvordan undtagelserne har relevans i forhold til de omhandlede dokumenter. Desuden har Rådet kort redegjort for det påberåbte beskyttelsesbehov. Hvad angår den offentlige sikkerhed har Rådet således forklaret, at aktindsigt i dokumenter ville give de personer, der er genstand for denne information, mulighed for at ødelægge disse offentlige myndigheders bestræbelser. Hvad angår de internationale forbindelser har Rådet kort henvist til tredjelandes involvering i at bekæmpe terrorisme. Den omstændighed, at denne begrundelse er kortfattet, er acceptabel, eftersom omtalen af supplerende oplysninger, navnlig henvisning til indholdet af de omhandlede dokumenter, ville bevirke, at formålet med de påberåbte undtagelser ikke ville blive nået.

63 Hvad angår afslaget på at give delvis aktindsigt i dokumenterne har Rådet udtrykkeligt anført dels at have undersøgt denne mulighed, dels begrundelsen for, at denne mulighed blev afvist, nemlig at de omhandlede dokumenter fuldt ud var omfattet af de påberåbte undtagelser. Af samme grunde som nævnt ovenfor kunne Rådet ikke præcist oplyse indholdet af oplysningerne i disse dokumenter uden at bevirke, at formålet med de påberåbte undtagelser ikke ville blive nået. Den omstændighed, at denne begrundelse forekommer stereotyp, udgør ikke i sig selv en manglende begrundelse, eftersom manglen herpå hverken udelukker en forståelse eller en undersøgelse af ræsonnementet heri.

64 Hvad angår oplysninger om, hvilke stater der havde tilvejebragt de relevante dokumenter, skal det bemærkes, at Rådet i sine første beslutninger om afslag på aktindsigt selv gjorde opmærksom på, at der fandtes dokumenter hidrørende fra tredjelande. Dels henviste Rådet til den undtagelse, der i denne henseende blev gjort gældende — nemlig artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 — dels opstillede det to kriterier for anvendelsen af denne undtagelse. For det første har Rådet stiltiende, men nødvendigvis antaget, at de omhandlede dokumenter var følsomme dokumenter. Dette kriterium forekommer forståeligt og muligt at efterprøve, henset til den sammenhæng, hvori det indgår, navnlig henset til at de omhandlede dokumenter var klassificeret »CONFIDENTIEL UE«. For det andet har Rådet forklaret, at det har rådført sig med de pågældende myndigheder og taget deres afvisning af enhver udbredelse af deres identitet til efterretning.

65 Uanset at den første beslutning om afslag på aktindsigt var kortfattet (to sider), har sagsøgeren fuldt ud været i stand til at forstå grundene for det afslag, han fik, og Retten har ligeledes kunnet foretage sin prøvelse. Rådet har således begrundet sine beslutninger korrekt.«

2. Appellantens argumentation

62. Appellanten har gjort gældende, at Rettens dom indebar en nægtelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF ved at acceptere, at Rådets begrundelse for at afslå (delvis) aktindsigt i de begærede dokumenter var meget kortfattet, stereotyp og generel og ved i den appellerede doms præmis 77 endog at anføre yderligere begrundelser for Rådets beslutning.

63. Hvad angår Rådets afslag på at oplyse, hvilke stater der har tilvejebragt relevante dokumenter eller oplysninger, har Retten ved at sammenblande medlemsstater med tredjelande frataget appellanten en forklaring på, hvorfor Rådet havde afvist at oplyse, hvilke medlemsstater der var berørt. Endvidere medførte Rettens fortolkning af artikel 253 EF i denne forbindelse en uacceptabel begrænsning af Rettens kontrolbeføjelser og er derfor i strid med artikel 230 EF.

3. Indstævntes argumentation

64. Rådet er af den opfattelse, at Retten i den appellerede doms præmis 59-65 foretog en korrekt bedømmelse af dets begrundelse om at afslå aktindsigt i de begærede dokumenter. Det har påpeget, at Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 77, 80 og 81 vedrører spørgsmålet, om Rådet begik en åbenbar fejl ved vurderingen af, om udbredelsen af det dokument, der var begæret aktindsigt i, kunne skade beskyttelsen af de offentlige interesser for så vidt angår den offentlige sikkerhed og de internationale forbindelser. I denne sammenhæng er Retten ikke nødvendigvis bundet af de udtrykkelige argumenter og begrundelser, som angives i beslutningen om at afslå aktindsigt. Den kan også støtte sig på betragtninger, som er alment kendt viden i en bestemt sammenhæng, og som derfor med rette kan antages at ligge til grund for institutionens beslutning.

65. Hvad angår muligheden for at give delvis aktindsigt har Rådet påpeget, at det, navnlig for så vidt angår følsomme dokumenter, kan være meget vanskeligt at angive i detaljer for hvert enkelt element i dokumentet, hvorfor det ikke kan udbredes, uden at indholdet af afsnittene samtidig offentliggøres og derved skader selve formålet med undtagelsen.

66. Hvad angår begrundelserne for ikke at oplyse, hvilke medlemsstater der har tilvejebragt relevante dokumenter, har Rådet

påpeget, at hvis dokumenter er klassificeret »CONFIDENTIEL UE« og således er følsomme dokumenter som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001's forstand, har den, som dokumentet hidrører fra, fuld kontrol over dokumentet i henhold til artikel 9, stk. 3, i samme forordning, herunder oplysning om, at det overhovedet eksisterer. Det følger heraf, at det i begrundelsen til en beslutning om at afslå aktindsigt i et sådant følsomt dokument er tilstrækkeligt at henvise til, at den, som dokumentet hidrører fra, har modsat sig, at dokumentet udbredes.

4. Bedømmelse

67. I sit tredje anbringende anfægter appellanten Rettens vurdering af Rådets begrundelse vedrørende beslutningen om at afslå at give (delvis) aktindsigt i de begærede dokumenter.

68. De grundlæggende kriterier for i overensstemmelse med artikel 253 EF at vurdere tilstrækkeligheden af en begrundelse, som en institution har givet for den beslutning, den har vedtaget, er for det første, om den gør det muligt for de personer, der berøres heraf, at få kendskab til begrundelserne for den trufne foranstaltning, og for det andet, om den giver den kompetente domstol mulighed for at udøve sin prøvelsesret. Det kræves i denne sammenhæng ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men også i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, der gælder på det pågældende område [19]. Disse grundlæggende principper blev gentaget af Retten i præmis 59 i den appellerede dom som udgangspunkt for dens argumentation.

69. Hvad angår beslutningerne om at afslå at give aktindsigt i dokumenterne påpegede Retten i den appellerede doms præmis 60 og 61, i overensstemmelse med tidligere retspraksis, at når en institution har afslået at give en sådan aktindsigt, skal den »i hvert enkelt tilfælde, på baggrund af de oplysninger, den råder over, påvise, at de dokumenter, hvori der ønskes aktindsigt, er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i forordning nr. 1049/2001 [...]. Det kan imidlertid være umuligt for hvert enkelt dokument at angive de hensyn, der begrunder, at det skal behandles fortroligt, uden at indholdet herved offentliggøres« [20]. »Ifølge denne retspraksis tilkommer det således den institution, som har givet afslag på aktindsigt i et dokument, at give en begrundelse, der gør det muligt at forstå eller undersøge dels, om det dokument, der er begæret aktindsigt i, virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reel.«

70. Under anvendelse af disse kriterier undersøgte Retten derefter nøje Rådets

19 — Jf. f.eks. dom af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, præmis 55.

20 — Retten citerede analogt dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 24, og af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 65.

begrundelse for at anvende undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, dets afslag på at give delvis aktindsigt og dets afslag på at oplyse, hvilke stater der havde tilvejebragt relevante dokumenter. I den appellerede doms præmis 65 drog Retten den konklusion, at »[u]anset at den første beslutning om afslag på aktindsigt var kortfattet [...], har sagsøgeren fuldt ud været i stand til at forstå grundene for det afslag, han fik, og Retten har ligeledes kunnet foretage sin prøvelse. Rådet har således begrundet sine beslutninger korrekt«.

71. Efter min opfattelse er der intet i den analyse, som Retten har foretaget i præmis 59-65 på dette punkt, der giver anledning til anmærkninger. Retten accepterede ganske vist i den foreliggende sag, at en kortfattet og endog stereotyp begrundelse var forenelig med artikel 253 EF, men den kontrollerede først, om begrundelsen opfyldte de to grundlæggende kriterier, som angivet ovenfor, nemlig om begrundelsen var tilstrækkelig til, at appellanten kunne forstå, hvorfor begæringen om aktindsigt i dokumenterne var blevet afslået, og om den gav Retten mulighed for at foretage en retslig prøvelse. Der er derfor ikke tale om, at Retten har givet Rådet tilladelse til vilkårligt at afslå aktindsigt i dokumenter, som enten vedrører tredjelandes virksomhed eller på anden måde vedrører beskyttelsen af den offentlige sikkerhed.

72. Appellantens anbringende om, at Retten supplerede Rådets begrundelse i den appellerede doms præmis 77, er vildledende. Som Rådet korrekt har påpeget, blev denne betragtning gjort i forbindelse med vurderingen af, om undtagelsen, som vedrører beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, var blevet påberåbt med føje. Det var med sikkerhed ikke hensigten, at den skulle supplere begrundelsen for at afslå aktindsigt.

73. Hvad angår den omstændighed, at der ikke blev givet nogen begrundelse for, hvorfor det ville udgøre en trussel mod beskyttelsen af den offentlige sikkerhed og internationale forbindelser, hvis det blev oplyst, hvilke medlemsstater der havde tilvejebragt dokumenter, henviser jeg til mine betragtninger i denne henseende i punkt 57-59 ovenfor i forbindelse med undersøgelsen af det andet anbringende.

74. Følgelig må det tredje anbringende efter min opfattelse forkastes.

E — *Fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af retten til aktindsigt, uskyldsformodningen og retten til en effektiv domstolsprøvelse*

1. Den appellerede dom

75. Til appellantens påstand om, at Rådet ved at afslå at give ham aktindsigt i de

begærede dokumenter har tilsidesat de fællesskabsretlige principper, som er fastsat i EMRK's artikel 6, har Retten anført følgende:

»50 Det bemærkes indledningsvis, at personer, der i medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, er »[e]nhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat«. Heraf følger, at denne forordning har til formål at sikre alle aktindsigt i offentlige dokumenter og ikke kun aktindsigt i dokumenter vedrørende den, der fremsætter begæringen.

51 Dernæst er de i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 nævnte undtagelser til aktindsigt i dokumenter formuleret i bydeform. Heraf følger, at institutionerne er forpligtet til ikke at give aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af disse undtagelser, såfremt det godtgøres, at de er omfattet (jf. analogt Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 58, og af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkavit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 39).

52 Den særlige interesse, som den, der fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument, som personligt vedrører denne, kan gøre gældende, kan der således ikke tages hensyn til i forbindelse med anvendelsen af de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001.

53 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at Rådet var forpligtet til at give ham aktindsigt i dokumenter, der er begæret aktindsigt i, i det omfang disse dokumenter er nødvendige for at sikre ham hans ret til en retfærdig rettergang i sag T-47/03.

54 Eftersom Rådet i den første beslutning om afslag på aktindsigt har påberåbt sig de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, kan det således ikke kritiseres for ikke at have taget hensyn til, at sagsøgeren muligvis har et særligt behov for at komme besiddelse af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i.

55 Selv om det således antages, at disse dokumenter viser sig at være nødvendige for sagsøgerens forsvar i sag T-47/03 — hvilket er et spørgsmål, der skal tages stilling til i denne sag — er denne omstændighed ikke relevant for vurderingen af, om den første beslutning om afslag på aktindsigt er gyldig.

56 Det tredje anbringende bør herefter forkastes som ugrundet.«

2. Appellantens argumentation

76. Appellanten har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 50-56 har misfortolket omfanget af hans påstand og følgelig tilsidesat uskyldsformodningen og retten til en effektiv domstolsprøvelse, som garanteres i EMRK's artikel 6, stk. 2, og artikel 13. Retten har fejlagtigt udledt af en udtalelse fra appellantens advokat under retsmødet, at appellanten kun begærede aktindsigt i de pågældende dokumenter, for at han skulle kunne sikre sin ret til forsvar i sag T-47/03. Appellantens begæring havde imidlertid til formål at give såvel ham selv som offentligheden aktindsigt i de dokumenter, som lå til grund for hans optagelse på den pågældende liste. Som følge af den sociale stigmatisering, der var en følge af, at hans navn blev optaget på denne liste, var det vigtigt for ham at kunne reagere offentligt på de omstændigheder, som han blev beskyldt for.

77. Appellantens mulighed for at begære aktindsigt i dokumenterne inden for rammerne af sag T-47/03 udgør ikke et effektivt retsmiddel som omhandlet i EMRK's artikel 13. I lyset af at beskyldningen om hans deltagelse i terroristvirksomhed var offentliggjort bredt i den internationale presse, forudsætter et effektivt retsmiddel mod denne tilsidesættelse af uskyldsformodningen, hans ret til beskyttelse af sin ære og sit omdømme og hans ret til at blive betragtet som uskyldig, indtil det modsatte er bevist, at han offentligt kan imødegå disse beskyldninger, ikke kun i generelle vendinger, men også ved at diskutere de angiveligt specifikke beviser for hans påståede deltagelse i bestemte kriminelle handlinger, som påberåbes over for ham. I denne forbindelse har appellanten henvist til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Allenet de Ribemont mod Frankrig [21], hvorefter alle offentlige myndigheder har pligt til at iagttage uskyldsformodningen og afstå fra at fremsætte udtalelser, der kan forlede offentligheden til at antage, at han er skyldig.

3. Indstævntes argumentation

78. Ifølge Rådet er Rettens bedømmelse i den appellerede doms præmis 50-56 af formålet med forordning nr. 1049/2001 og dens fortolkning af de obligatoriske undtagelser, som er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i denne forordning, helt korrekt. Da afslaget på aktindsigt støttede sig på disse obligatoriske undtagelser, var det korrekt af Retten at se bort fra de særskilte interesser, som appellanten gjorde gældende. Appellantens argument om, at han kun begærede aktindsigt i dokumenter, i det omfang de vedrørte ham, påvirkede ikke Rettens bedømmelse på dette punkt.

21 — Dom af 10.2.1995, serie A, nr. 308, § 36.

79. I modsætning til det, som appellanten har gjort gældende, kan aktindsigt i de dokumenter, som lå til grund for Rådets beslutning om at optage ham på de lister, som blev oprettet i henhold til Rådets beslutning 2002/848, 2002/974 og 2003/480, ikke betragtes som et retsmiddel, hvormed det mere effektivt bliver muligt for ham offentligt at imødegå beskyldningerne om, at han er indblandet i terroristvirksomhed end ved at gøre hans ret til forsvar gældende i den verserende sag T-47/03.

4. Bedømmelse

80. Appellantens fjerde anbringende indeholder to spørgsmål, som begge er blevet behandlet i forbindelse med gennemgangen af det første anbringende.

81. For det første gør appellanten nærmere bestemt gældende, at Retten misfortolkede søgsmålets rækkevidde ved at antage, at hans ansøgning om aktindsigt i de begærede dokumenter havde til formål at støtte hans forsvar i sag T-47/03, selv om han havde søgt aktindsigt i dette dokument for at kunne forsvare sig selv offentligt.

82. Som jeg allerede har påpeget i punkt 27 ovenfor, og således som Rådet også har gjort gældende, giver anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 ikke anledning til en afvejning af den offentlige interesse i at respektere den fortrolige karakter af visse dokumenter i forhold til den personlige interesse, som en borger eller enhed måtte have i udbredelsen af det pågældende dokument. Den omstændighed, at appellantens begæring om aktindsigt i det pågældende dokument var foranlediget af andre grunde end dem, som Retten har nævnt i den appellerede doms præmis 53, er uden relevans for Rettens bedømmelse og kan ikke påvirke gyldigheden.

83. For det andet har appellanten gjort gældende, at muligheden for at få aktindsigt i det begærede dokument inden for rammerne af sag T-47/03 ikke kan betragtes som et effektivt retsmiddel som omhandlet i EMRK's artikel 13. Han anfører, at han bør gives mulighed for at imødegå de specifikke beskyldninger mod ham offentligt.

84. I punkt 35 ovenfor fastslog jeg, at hvis et dokument vedrører en af de offentlige interesser, som er omfattet af de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, kan et afslag på en begæring om aktindsigt i dette dokument ikke i sig selv anses for at udgøre en tilsidesættelse af retten til forsvar eller, mere specifikt, en fornægtelse af retten til et effektivt retsmiddel. At et effektivt retsmiddel er tilgængeligt i henhold til fællesskabsretten fremgår af, at appellanten i

henhold til artikel 230 EF har mulighed for at anfægte gyldigheden af optagelsen af hans navn på den liste over personer, grupper og enheder, som er omfattet af de særskilte foranstaltninger i forordning nr. 2580/2001, og at han har gjort brug af denne mulighed.

85. Endelig mener jeg ikke, at appellantens situation kan sammenlignes med den, som forelå i Allenet de Ribemont-sagen ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Da den berørte person i denne sag var blevet stemplet af visse offentlige myndigheder som anstifter af mord, var der en sandsynlighed for, at det kunne undergrave uskyldsformodningen. Det er ganske vist korrekt, at de personer, der er optaget på den omtvistede liste, offentligt mistænkes for at være indblandet i terroristvirksomhed, men det skal påpeges, at formålet med denne fællesskabsforanstaltning er at forhindre terroristvirksomhed ved at bekæmpe finansieringen af terrorisme. Da den dermed forbundne indefrysning af midler kun kan opnås gennem samarbejde med offentlige og private finansielle institutioner, er det uundgåeligt, at listen over de berørte personer, grupper og enheder udbredes for offentligheden.

86. I lyset af disse betragtninger må det fjerde anbringende forkastes.

F — *Femte anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 5, og artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001*

1. Den appellerede dom

87. Retten undersøgte i den appellerede doms præmis 64, som er citeret i punkt 61 ovenfor, aspektet af begrundelsen, som vedrørte afslaget på at oplyse, hvilke medlemsstater der har tilvejebragt dokumenter. Hvad angår Rådets pligt til at oplyse, hvilke medlemsstater der har tilvejebragt dokumenter, fastslog Retten følgende:

»91 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgerens argumentation i det væsentlige bygger på gammel retspraksis vedrørende adfærdskodeks af 6. december 1993 for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«) som gennemført ved Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43) og ved Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58).

92 Det følger af adfærdskodeksen, at når det dokument, som en institution er i besiddelse af, har en tredjeperson som ophavsmand, skal begæringen om aktindsigt stiles direkte til denne person. Domstolen har fastslået, at institutionen over for den, der begærer aktindsigt, skal præcisere identiteten af dokumentets ophavsmand, således at den pågældende kan fremsætte en begæring om aktindsigt direkte over for ophavsmanden (dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, nævnt i præmis 59 ovenfor, præmis 49).

93 I modsætning hertil skal den pågældende institution i henhold til artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 rådføre sig med den tredjemand, som er ophavsmanden, medmindre svaret på begæringen om aktindsigt — hvad enten det måtte være positivt eller negativt — giver sig selv. I det foreliggende tilfælde kan medlemsstaterne kræve, at deres samtykke indhentes.

94 Forfatterreglen, således som den fremgår af adfærdskodeksen, har således undergået en fundamental forandring i forordning nr. 1049/2001. Det følger heraf, at identiteten af dokumentets ophavsmand har væsentlig mindre betydning end under den tidligere ordning.

95 Hvad angår følsomme dokumenter bestemmer artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 desuden, at disse dokumenter »[kun] indføres [...] i registret eller [kun] gøres [...] offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører«. Det skal således fastslås, at følsomme dokumenter er omfattet af en dispensationsordning, hvis formål tydeligvis er at sikre hemmeligholdelsen af deres indhold og endda af, om de overhovedet eksisterer.

96 Rådet var således ikke forpligtet til at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter, som stater har affattet, i forbindelse med, at afgørelse 2002/848 blev truffet, herunder til at oplyse identiteten af dokumenternes ophavsmænd, i det omfang disse dokumenter dels er følsomme dokumenter, og de stater, der har affattet dokumenterne, dels har afvist, at dette blev oplyst.«

2. Appellantens argumentation

88. Appellanten har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 64 og 96 fejlagtigt fastslog, at artikel 4, stk. 5, og artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 både finder anvendelse på »oplysninger« og »dokumenter«, hvilket begrundede Rådets afslag på at oplyse, hvilke medlemsstater der havde tilvejebragt de omhandlede dokumenter. Dette udgør en uforholdsmæssig begrænsning af de berørte parters ret til at henvende sig direkte til myndighederne i medlemsstaterne for at få aktindsigt i dokumenter, da en sådan ret åbenbart forudsætter, at deres identitet oplyses. Endvidere undlod

Retten at undersøge appellantens anbringende om, at Rådet ikke havde begrundet, hvordan oplysninger om, hvilke medlemsstater der havde tilvejebragt oplysninger, på nogen måde kunne skade de offentlige interesser, for så vidt angår den offentlige sikkerhed og/eller internationale forbindelser.

3. Indstævntes argumentation

89. Rådet er af den opfattelse, at Retten korrekt fastslog i den appellerede doms præmis 95 og 97, at formålet med artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 er at sikre hemmeligholdelsen af indholdet af dokumenterne og endda af, om de overhovedet eksisterer. Som Domstolen har fastslået, vedrører reglerne om aktindsigt i dokumenter ikke kun adgang til dokumenterne som sådan, men snarere til de oplysninger, som er indeholdt i dem [22]. Identiteten af forfatteren af dokumentet er en åbenbar oplysning, som dokumentet indeholder, og er derfor omfattet af samme regler som dokumentet selv.

90. Hvad angår appellantens påstand om, at Retten ikke undersøgte hans anbringende om, at Rådet ikke havde begrundet, hvordan oplysninger om, hvilke medlemsstater der havde tilvejebragt oplysninger, kunne skade den offentlige interesse, har Rådet gentaget, at det er tilstrækkeligt at angive, at de nationale myndigheder har fremsat en anmodning om, at disse oplysninger ikke udbredes, da institutionen er bundet af en sådan anmodning [23]. Rådet har hverken pligt til at vurdere de begrundelser, som forfatteren har anført, eller til at forklare de begrundelser, der førte til, at den pågældende medlemsstat fremsatte anmodningen i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, da denne bestemmelse ikke pålægger medlemsstaterne at angive en begrundelse for en sådan anmodning. Disse overvejelser gælder så meget desto mere for følsomme dokumenter, som er retligt beskyttede i henhold til forordningens artikel 9, stk. 3, uden at der kræves en udtrykkelig anmodning fra den berørte medlemsstat.

4. Bedømmelse

91. Det femte anbringende vedrører spørgsmålet, om det påhviler Rådet at oplyse, hvilke medlemsstater der har tilvejebragt dokumenter, efter at det har besluttet ikke at give aktindsigt i dem med den begrundelse, at de er omfattet af de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001.

22 — Jf. Hautala-dommen, nævnt i fodnote 13, præmis 23.

23 — Jf. dom af 17.3.2005, sag T-187/03, Scippacercola mod Kommissionen, Sml. II, s. 1029, præmis 68-70.

92. Appellanten har nærmere bestemt gjort gældende, at Rådets afslag på at give aktindsigt i, hvem de berørte medlemsstater var, savnede begrundelse, da en medlemsstats identitet er en »oplysning« og ikke et »dokument«, og forordningen kun vedrører adgang til dokumenter. Rådet har bestridt denne fortolkning og deler Rettens opfattelse af, at når en forfatter af et følsomt dokument i henhold til artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 har mulighed for at forhindre, at dokumentet registreres i det offentlige register, som omhandlet i forordningens artikel 11, er formålet med denne bestemmelse at sikre, at indholdet af dokumenterne og endda deres eksistens hemmeligholdes.

93. Appellanten kan ganske vist have ret, når han påpeger, at forordning nr. 1049/2001 ikke indeholder en bestemmelse, som forbyder Rådet at oplyse, hvilken medlemsstat der har tilvejebragt et dokument, men det spørgsmål, som det femte anbringende rejser, bør besvares under hensyn til den ordning, som er fastlagt i forordningen for så vidt angår følsomme dokumenter.

94. Hvad angår dokumenter, som hidrører fra tredjemand, der defineres som dokumenter, der ikke hidrører fra institutionerne, og som derfor omfatter dokumenter, der tilvejebringes af medlemsstaterne, skal institutionen i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 rådføre sig med tredjemanden for at vurdere, om en undtagelse i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 1 eller 2, finder anvendelse på dokumentet. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, kan en medlemsstat anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat uden dens forudgående samtykke. Følsomme dokumenter må i henhold til forordningens artikel 9, stk. 3, kun indføres i registeret eller gøres offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører.

95. Det fremgår klart af disse bestemmelser, at institutionen skal rådføre sig med medlemsstaten for at fastslå, om en begæring om aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, og som indehaves af institutionen, kan gives, frem for at henvise den, der har begæret aktindsigt, til den berørte medlemsstat. Denne procedure viser allerede, at oplysninger om, hvilken medlemsstat der har tilvejebragt dokumentet, betragtes som en omstændighed, der er omfattet af undtagelserne i forordningens artikel 4.

96. Hvis dokumentet er af følsom karakter, har den, som dokumentet hidrører fra, fuld kontrol over, om dokumentet skal udbredes, og endog om det skal registreres. Da dette, således som det blev fastslået i den appellerede doms præmis 95, nødvendigvis indebærer, at dokumentets eksistens heller ikke udbredes, betyder det åbenbart, at identiteten på den, som dokumentet hidrører fra, ikke kan oplyses.

97. Endvidere er den sondring, som appellanten foretager mellem »oplysninger« og »dokumenter«, kunstig, da det er åbenbart,

at aktindsigt i et dokument kun begæres for at få adgang til dets indhold. Rådet har med rette påpeget, at identiteten af forfatteren til et dokument i sig selv udgør en oplysning, som dokumentet indeholder. Da forfatterens identitet kan være en af begrundelserne for fortsat at hemmeligholde dokumentet, må udbredelsen af denne oplysning være omfattet af de samme regler som dem, der gælder for udbredelsen af dokumentet i sig selv.

98. Selv om dette betyder, at appellanten nægtes adgang til oplysninger, som ville gøre det muligt for ham at indgive en begæring til de berørte nationale myndigheder, mener jeg ikke, at dette indebærer en uretmæssig indskrænkning af hans ret til retslig beskyttelse. Denne ret sikres i tilstrækkelig grad gennem proceduren i henhold til forordning nr. 1049/2001 og Fællesskabets retsinstansers efterfølgende kontrol.

99. Jeg konkluderer derfor, at det femte anbringende ikke kan tiltrædes.

VII — Forslag til afgørelse

100. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen:

— at forkaste appellen, for så vidt som der er nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af Retten af Første Instans den 26. april 2005 i de forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03

— at afvise appellen, for så vidt angår påstanden om annullation af Rådets beslutning om at afslå at give aktindsigt i de dokumenter, der var begæret aktindsigt i

— at pålægge appellanten at betale sagens omkostninger.