RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)
17. juni 1998 *

I sag T-174/95,

Svenska Journalistförbundet, Stockholm, ved advokaterne Onno W. Brouwer, Amsterdam, og Frédéric P. Louis, Bruxelles, bistået af professor Deirdre Curtin, Utrecht's Universitet, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokatfirmaet Loesch og Wolter, 11, rue Goethe,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Sverige ved afdelingschef Lotty Nordling, Sekretariatet for EF-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget,

Kongeriget Danmark ved kontorchef Peter Biering, Udenrigsministeriet, og ambassadør Laurids Mikaelsen, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Kongelig Dansk Ambassade, 4, boulevard Royal,

og

Kongeriget Nederlandene ved de juridiske konsulenter Marc Fierstra og Johannes Steven van den Oosterkamp, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienter,

* Processprog: engelsk.

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved de juridiske konsulenter Giorgio Maganza og Diego Canga Fano, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved kontorchef Catherine de Salins og ekspeditionssekretær Denys Wibaux, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

og

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved John Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse af 6. juli 1995 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter vedrørende Den Europæiske Politienhed (Europol), hvilket sagsøgeren havde begæret i henhold til Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne P. Lindh, J. Azizi, J. D. Cooke og M. Jaeger,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 17. september 1997,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

1 I slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, som blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, indsatte medlemsstaterne en erklæring (nr. 17) om retten til adgang til oplysninger, der har følgende ordlyd:

»Konferencen mener, at gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne. Konferencen anbefaler derfor, at Kommissionen senest i 1993 forelægger Rådet en rapport om foranstaltninger, der kan øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over.«

2 Den 8. juni 1993 offentliggjorde Kommissionen meddelelse 93/C 156/05 om offentlig adgang til institutionernes dokumenter (EFT C 156, s. 5), som den havde forelagt for Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg den 5. maj 1993. Den 17. juni 1993 offentliggjorde Kommissionen meddelelse 93/C 166/04 om åbenhed i Fællesskabet (EFT C 166, s. 4), som den havde forelagt for Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg den 2. juni 1993.

3 Den 6. december 1993 vedtog Rådet og Kommissionen en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), og de forpligtede sig begge til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige med henblik på gennemførelsen af de principper, der var fastsat i adfærdskodeksen, inden den 1. januar 1994.

4 For at overholde denne forpligtelse traf Rådet den 20. december 1993 afgørelse 93/731/EF om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43, herefter »afgørelse 93/731«) med henblik på at gennemføre de principper, der var fastsat i adfærdskodeksen. Rådet traf den nævnte afgørelse under henvisning til EF-traktatens artikel 151, stk. 3, hvori det hedder: »Rådet fastsætter selv sin forretningsorden«.

5 Artikel 1 i afgørelse 93/731 har følgende ordlyd:

»1. Offentligheden har aktindsigt i Rådets dokumenter på de betingelser, der er fastsat i denne afgørelse.

2. Ved Rådets dokumenter forstås ethvert skriftligt materiale, der indeholder eksisterende oplysninger, og som er i Rådets besiddelse, uanset på hvilket medium det foreligger, jf. dog artikel 2, stk. 2.«

6 I henhold til artikel 2, stk. 2, skal begæringer vedrørende dokumenter, der er oprettet af andre end Rådet, stiles direkte til vedkommende, der har oprettet dokumenterne.

7 I artikel 4, stk. 1, bestemmes det:

»Aktindsigt i Rådets dokumenter må ikke bevilges, hvis offentliggørelse vil kunne skade

— beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, monetær stabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)

— beskyttelsen af enkeltpersoner og af privatlivets fred

— beskyttelsen af drifts- og forretningshemmelighed

— beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

— beskyttelsen af klassificerede oplysninger på anmodning af den fysiske eller juridiske person, som har givet oplysninger, der er indeholdt i dokumenterne, eller i henhold til gældende lov i den medlemsstat, som har givet oplysningerne.«

8 I artikel 4, stk. 2, tilføjes det, at »aktindsigt i Rådets dokumenter kan nægtes af hensyn til tavshedspligten om Rådets drøftelser«.

9 Artikel 2, stk. 1, artikel 3, 5 og 6 indeholder bl.a. en beskrivelse af, hvilken fremgangsmåde der skal følges ved indgivelsen af begæringer om aktindsigt og af, hvorledes Rådet skal besvare sådanne begæringer.

10 Artikel 7 bestemmer:

»1. Den, der begærer aktindsigt, underrettes skriftligt inden en måned af vedkommende tjenestegrene i Generalsekretariatet om, hvorvidt begæringen er imødekommet eller ikke kan forventes imødekommet. I sidstnævnte tilfælde meddeles det tillige den, der har begæret aktindsigt, hvorfor begæringen ikke kan forventes imødekommet, samt at vedkommende inden en måned kan bekræfte sin begæring og dermed forsøge at ændre indstillingen; bekræftes begæringen ikke inden en måned, betragtes den oprindelige begæring som bortfaldet.

2. Begæringer, der ikke er besvaret i løbet af den måned, der følger efter den måned, i hvilken begæringen er fremsat, anses for at være afslået, bortset fra det tilfælde, hvor den, der har begæret aktindsigt, i den følgende måned bekræfter sin begæring som anført ovenfor.

3. Afgørelser om afslag på en bekræftet begæring, der skal træffes inden en måned efter indgivelsen af denne begæring, skal begrundes behørigt. Afgørelsen meddeles snarest og skriftligt den, der har begæret aktindsigt; vedkommende underrettes samtidig om indholdet af artikel 138 E og 173 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab for så vidt angår betingelserne for fysiske personers indbringelse af klager for ombudsmanden og Domstolens prøvelse af lovligheden af retsakter vedtaget af Rådet.

4. Er der ikke afgivet svar i løbet af den måned, der følger efter den måned, i hvilken den bekræftende begæring er fremsat, anses dette som afslag.«

Faktiske omstændigheder

11 Efter Kongeriget Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. januar 1995 besluttede sagsøgeren at undersøge, hvorledes de svenske myndigheder administrerede svenske borgeres ret til aktindsigt i dokumenter vedrørende Den Europæiske Unions arbejde. Sagsøgeren rettede således henvendelse til 46 svenske myndigheder, herunder det svenske justitsministerium og Rikspolisstyrelsen. Sagsøgeren anmodede de pågældende myndigheder om at få udleveret et vist antal rådsdokumenter vedrørende oprettelsen af Den Europæiske Politienhed (herefter »Europol«), herunder otte dokumenter, som Rikspolisstyrelsen lå inde med, og 12, som Justitsministeriet lå inde med. Sagsøgeren fik aktindsigt i 18 af de 20 dokumenter. Justitsministeriet afslog at give sagsøgeren aktindsigt i to dokumenter med henvisning til, at disse dokumenter indeholdt oplysninger om, hvilket standpunkt den nederlandske og tyske regering havde indtaget under forhandlingerne. Endvidere var visse passager i de dokumenter, sagsøgeren fik aktindsigt i, blevet slettet. For nogle dokumenters vedkommende var det vanskeligt at afgøre, om der var slettet visse passager.

12 Den 2. maj 1995 fremsatte sagsøgeren også over for Rådet begæring om aktindsigt i ovennævnte 20 dokumenter.

13 Ved skrivelse af 1. juni 1995 meddelte Rådets Generalsekretariat, at man kun havde kunnet imødekomme begæringen om aktindsigt i to dokumenter, der indeholdt oplysninger om, hvad der under et fremtidigt fransk formandskab i Rådet ville blive tillagt prioritet for så vidt angår asyl- og indvandringsspørgsmål samt retlige anliggender. Rådet nægtede aktindsigt i de øvrige 18 dokumenter, idet det anførtes, »at dokumenterne 1-15 og 18, 19 og 20 var omfattet af fortrolighedsprincippet, således som dette princip er fastsat i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731«.

14 Den 8. juni 1995 fremsatte sagsøgeren over for Rådet en bekræftende begæring med henblik på, at Rådet tog afgørelsen om ikke at give aktindsigt op til fornyet overvejelse.

15 Den kompetente tjenestegren i Generalsekretariatet udarbejdede herefter i samarbejde med Rådets Juridiske Tjeneste en note til »informationsgruppen« under De Faste Repræsentanters Komité (herefter »Coreper«) og til Rådet. Derefter udsendtes et forslag til svar, der var vedlagt den tidligere brevveksling mellem sagsøgeren og Rådets Generalsekretariat, samt en note af 15. maj 1995, som generaldirektør Elsen, Rådets Generaldirektorat for Retlige og Indre Anliggender (GD H), havde udarbejdet i forbindelse med behandlingen af den første begæring (herefter »Elsen's note«). Denne note indeholdt en kort redegørelse for dokumenternes indhold samt en første vurdering af, hvorvidt de kunne offentliggøres. Noten er for første gang blevet tilstillet sagsøgeren under behandlingen af nærværende sag, nemlig som bilag til Rådets svarskrift. Den 3. juli 1995 besluttede »informationsgruppen« at udlevere yderligere to dokumenter, men at nægte aktindsigt i de øvrige 16 dokumenter. På et møde den 5. juli 1995 godkendte Coreper gruppens forslag til svar.

16 Rådet har understreget, at alle Rådets medlemmer var i besiddelse af de pågældende dokumenter, og at kopier af dokumenterne havde kunnet gennemses i forbindelse med »informationsgruppens« møde den 3. juli.

17 Efter Coreper's møde besvarede Rådet den bekræftende begæring ved skrivelse af 6. juli 1995 (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvori Rådet gav sagsøgeren aktindsigt i yderligere to dokumenter, men ikke imødekom begæringen med hensyn til de øvrige 16 dokumenter.

18 Rådet anførte nærmere:

»Rådet finder, at aktindsigt i de nævnte dokumenter ikke må bevilges, idet en offentliggørelse af dem vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed), og fordi de pågældende dokumenter vedrører Rådets drøftelser, herunder de standpunkter, Rådets medlemmer indtog, og derfor skal behandles fortroligt.

Endelig skal jeg henlede Deres opmærksomhed på bestemmelserne i EF-traktatens artikel 138 E og 173, som omhandler de betingelser, der skal være opfyldt for, at en fysisk person kan forelægge en klage for ombudsmanden, henholdsvis anlægge sag ved Domstolen til prøvelse af Rådets retsakter.«

Retsforhandlinger

19 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 22. september 1995 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

20 Ved processkrift indleveret den 9. februar 1996 fremsatte Europa-Parlamentet begæring om at måtte indtræde i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Parlamentet er siden udtrådt af sagen.

21 Ved kendelse afsagt den 23. april 1996 har formanden for Rettens Fjerde Afdeling tilladt Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Sverige at indtræde i sagen til støtte for sagsøgerens påstande og tilladt Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at indtræde til støtte for Rådets påstande.

22 Ved skrivelse modtaget den 3. april 1996 henledte Rådet Rettens opmærksomhed på, at visse relevante dokumenter, navnlig Rådets svarskrift i nærværende sag, var lagt ud på Internettet. Ifølge Rådet har sagsøgerens adfærd medført, at retsforhandlingerne ikke har kunnet forløbe normalt. Rådet anmodede Retten om at træffe passende forholdsregler med henblik på at forhindre lignende tiltag fra sagsøgerens side.

23 Retten besluttede at behandle denne hændelse som et processuelt stridsspørgsmål som omhandlet i procesreglementets artikel 114, stk. 1, og anmodede parterne om at fremkomme med deres bemærkninger hertil. Den skriftlige forhandling var udsat indtil modtagelsen af disse bemærkninger. Der indkom bemærkninger fra sagsøgeren og fra den danske, franske, nederlandske og svenske regering samt fra Det Forenede Kongeriges regering.

24 På baggrund af de nævnte bemærkninger besluttede Retten at genoptage den skriftlige forhandling, uden at Retten dog hermed havde taget stilling til, hvorledes den ville behandle ovennævnte hændelse (jf. nedenfor i præmis 135-139).

25 Ved beslutning af 4. juni 1996 henviste Retten sagen til Fjerde Udvidede Afdeling. Ved processkrift af 20. juni 1996 havde Rådet fremsat begæring om, at sagen blev henvist til Rettens plenum. Retten tog ikke begæringen til følge.

26 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 7. april 1997.

Parternes påstande

27 Sagsøgeren, støttet af Kongeriget Danmark og Kongeriget Nederlandene, har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28 Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres.

29 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, at sagen afvises.

— Subsidiært, at sagen afvises, for så vidt som den vedrører dokumenter, sagsøgeren allerede har fået udleveret, og som ikke indeholder passager, der er blevet slettet.

— Mere subsidiært: frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Rådet frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at sagen afvises, subsidiært, at Rådet frifindes.

Formaliteten

32 Rådet har fremført en række indsigelser til støtte for, at sagen må afvises. De vedrører henholdsvis sagsøgerens identitet, sagsøgerens manglende overholdelse af fristen for anlæggelse af sag, sagsøgerens manglende retlige interesse og Rettens inkompetence. Disse indsigelser vil blive behandlet i rækkefølge.

Vedrørende sagsøgerens identitet

33 Svenska Journalistförbundet er de svenske journalisters fagforening. Det er ejer af og udsender bladet »Tidningen Journalisten«. I brevhovedet på stævningen er angivet »Svenska Journalistförbundets tidning« og »Tidningen Journalisten«. I stævningen er det anført, at det er Svenska Journalistförbundets tidning, der er sagsøger, men der er ikke nærmere redegjort for forholdet mellem de to enheder. Under den skriftlige forhandling har Tidningen Journalisten således været betegnet »sagsøgeren«.

Parternes argumenter

34 Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten oplyste sagsøgerens advokater ved telefax af 4. august 1997, at sagen måtte betragtes som anlagt af Svenska Journalistförbundet i dettes egenskab af ejer af bladet, eftersom forbundet er den eneste af de to enheder, der efter svensk ret har søgsmålskompetence.

35 I retsmødet tilføjede sagsøgerens advokater, at det vil være kunstigt at sondre mellem Svenska Journalistförbundet og Tidningen Journalisten. Både begæringen om aktindsigt og den bekræftende begæring over for Rådet var fremsat på Svenska Journalistförbundets' og Tidningen Journalisten's brevpapir, og Rådet fremsendte

sit svar til Svenska Journalistförbundets tidning. Svenska Journalistförbundet har derfor fra begyndelsen været part i sagen.

36 Den nederlandske regering har anført, at det ville være udtryk for overdreven formalisme, såfremt en sag, som anlægges af en selvstændig afdeling af en juridisk person, ikke kan tilskrives den pågældende juridiske person, eftersom det på nuværende tidspunkt er klart, at der er givet den fornødne fuldmagt til, at der kan anlægges sag, og at parternes interesse i sagen på ingen måde er blevet påvirket negativt.

37 I skrivelse af 9. september 1997 har Rådet gjort gældende, at Tidningen Journalisten, som Rådet havde betragtet som sagsøger, henset til svaret fra sagsøgerens advokater ikke havde søgsmålskompetence efter svensk ret.

38 Rådet har tilføjet, at selv om Svenska Journalistförbundet kunne træde i stedet for Tidningen Journalisten, kunne forbundet ikke betragtes som adressat for Rådets svar af 6. juli 1995, og forbundet er ikke umiddelbart og individuelt berørt af afgørelsen.

39 Rådet har derfor nedlagt påstand om, at sagen afvises.

Rettens bemærkninger

40 På stævningens forside er anført »Tidningen Journalisten« og »Svenska Journalistförbundets tidning«.

41 Fuldmagten til sagsøgerens advokater, udfærdiget i overensstemmelse med procesreglementets artikel 44, stk. 5, litra b), er underskrevet af Lennart Lund, der er chefredaktør for Tidningen Journalisten, på Svenska Journalistförbundet's vegne. Der er i sagen, nemlig som bilag til telefaxen af 4. august 1997 (jf. ovenfor i præmis 34) vedlagt en erklæring, hvorved det bekræftes, at Svenska Journalistförbundet faktisk havde givet Lennart Lund i opdrag at anlægge nærværende sag.

42 Sagen findes herefter reelt at være anlagt af Svenska Journalistförbundet i dettes egenskab af ejer af Tidningen Journalisten.

43 Da Svenska Journalistförbundet er en juridisk person, der har søgsmålskompetence efter svensk ret, kan Rådet således ikke på det grundlag med føje påstå sagen afvist.

44 Endvidere bemærkes, at da Rådet har stilet sine to afslag af 1. juni 1995 og 6. juli 1995 til »M. Christoph Andersson, Svenska Journalistförbundets tidning«, kan det ikke med føje gøre gældende, at Svenska Journalistförbundet ikke var adressat for den anfægtede afgørelse.

Vedrørende fristen for sagens anlæggelse

Parternes argumenter

45 Rådet har rejst tvivl om, hvorvidt sagen er anlagt rettidigt. Ifølge Rådet modtog sagsøgeren den anfægtede afgørelse den 10. juli 1995 og havde således en frist på to måneder fra dette tidspunkt til at anlægge annullationssøgsmål.

46 Rådet har tilføjet, at i henhold til artikel 1 i bilag II til procesreglementet i den dagældende affattelse blev procesfristerne for parter, der ikke har deres sædvanlige opholdssted i Storhertugdømmet Luxembourg, forlænget som følger:

— for Kongeriget Belgien med to dage

— for Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republiks europæiske territorier og Kongeriget Nederlandenes europæiske territorium med seks dage

— for Kongeriget Danmarks europæiske territorium, Irland, Den Hellenske Republik, Den Italienske Republik, Det Forenede Kongerige, Kongeriget Spanien og Republikken Portugal (med undtagelse af Azorerne og Madeira) med ti dage

— for andre europæiske lande og territorier med to uger.

47 Rådet, støttet af den franske regering, har stillet sig tvivlende over for, om den regel, der gælder for andre lande, også finder anvendelse på Den Europæiske Unions medlemsstater. Ifølge Rådet burde sagsøgeren have anlagt sag under overholdelse af en afstandsfrist på ti dage, idet der herved ikke sker forskelsbehandling af sagsøgere fra lande, der ligger længere væk fra Luxembourg end Sverige, og for hvem der gjaldt en frist på ti dage.

48 Sagsøgeren har med henvisning til selve ordlyden af artikel 1 i bilag II i den ovenfor nævnte affattelse anført, at den ikke underbygger Rådets synspunkt. Ifølge sagsøgeren indeholder bestemmelsen ikke begreber som »medlemsstater« eller »ikkemedlemsstater«. Da der ikke er fastsat en specifik afstandsfrist for Sverige, måtte sagsøgere fra Sverige være omfattet af den frist på to uger, der finder anvendelse på alle ikke udtrykkeligt angivne europæiske lande. Rådets argument om forskelsbehandling er ikke holdbart, idet en række steder i Belgien ligger længere væk fra

Luxembourg end visse steder i Nederlandene, og der for alle indbyggere i Belgien gælder en frist på to dage, mens der for alle indbyggere i Nederlandene gælder en frist på seks dage. Kun sagsøgerens fortolkning er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet.

49 Den svenske og nederlandske regering støtter denne fortolkning. I retsmødet understregede den svenske regering, at den tidligere var omfattet af en frist på to uger.

Rettens bemærkninger

50 Det fremgår af fast retspraksis, at ud fra hensynet til retssikkerheden og nødvendigheden af at undgå enhver forskelsbehandling eller vilkårlighed i retsplejen må fællesskabsbestemmelserne vedrørende procesfrister overholdes strengt (jf. Domstolens kendelse af 5.2.1992, sag C-59/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 525, præmis 8).

51 Artikel 1 i bilag II til procesreglementet i den affattelse, der var gældende, da sagen blev anlagt, giver ikke holdepunkter for at antage, at den procesfrist, forlænget under hensyn til afstanden, der var gældende for Sverige, var ti dage og ikke to uger. Fristen på ti dage fandt således alene anvendelse på visse udtrykkeligt angivne lande, herunder ikke Sverige. Fristen på to uger fandt derfor anvendelse på europæiske lande og territorier, for hvilke der ikke var fastsat en kortere frist, dvs. også Sverige.

52 Sagen er således anlagt rettidigt.

Spørgsmålet, om sagsøgeren har retlig interesse i at anlægge annullationssøgsmål

Parternes argumenter

53 Rådet har også stillet sig tvivlende over for, om sagen kan fremmes til behandling i realiteten for så vidt angår de dokumenter, sagsøgeren allerede havde modtaget fra de svenske myndigheder, i hvert fald for så vidt som de ikke indeholder slettede passager. Rådet var ikke blevet underrettet om, at formålet med sagsøgerens begæring var at kontrollere, hvilke passager der eventuelt var blevet slettet i de pågældende dokumenter. Sagsøgerens interesse er generel og politisk, idet sagsøgeren vil sikre sig, at Rådet gennemfører sin egen adfærdskodeks og afgørelse 93/731 korrekt.

54 Selv om Rådet er enig i, at den anfægtede afgørelse er rettet til sagsøgeren, stiller Rådet sig under ovennævnte omstændigheder tvivlende over for, hvorvidt sagsøgeren reelt er berørt af afgørelsen som omhandlet i EF-traktatens artikel 173, hvorefter private ikke kan anlægge sager i almenvellets interesse, men kun til prøvelse af retsakter, som berører dem på en særlig måde i forhold til andre.

55 I den foreliggende sag kan det ifølge Rådet ikke være til nogen nytte for sagsøgeren at få aktindsigt i dokumenter, som sagsøgeren allerede har fået udleveret. Da sagsøgeren ikke har nogen retlig interesse i at opnå et sådant resultat, er der tale om unødig trætte.

56 Rådet, støttet af den franske regering, har gjort gældende, at den omstændighed, at de svenske myndigheder har udleveret de pågældende dokumenter til sagsøgeren, er en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, idet Rådet ikke forinden havde givet tilladelse til en sådan offentliggørelse. Det er i strid med den retsmiddelordning, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne, først at udnytte en tilsidesættelse af fællesskabsretten og derefter ved Retten nedlægge påstand om annullation af en afgørelse, hvis virkninger er blevet omgået gennem den nævnte overtrædelse. Det

forhold, at de pågældende dokumenter er blevet offentligt tilgængelige som følge af en handling, der er i strid med fællesskabsretten, må derfor være til hinder for, at sagsøgeren i dette tilfælde anlægger sag.

57 Heroverfor har sagsøgeren anført, at for så vidt angår reglerne om formaliteten forveksler Rådet de regler, der vedrører søgsmål, hvorunder der nedlægges påstand om annullation af afgørelser, og som anlægges af adressaterne, og de regler, der vedrører søgsmål, hvorunder visse private nedlægger påstand om annullation af forordninger. Adressater for afgørelser må bevise, at de har en retlig interesse i at anlægge sag, men har ikke pligt til at godtgøre, at de er individuelt berørt.

58 Det tilføjes, at sagsøgeren i den foreliggende sag har en tilstrækkelig retlig interesse, og at denne interesse hverken er politisk eller generel. Sagsøgeren har understreget, at der i Tidningen Journalisten trykkes artikler om særlige emner af almen interesse, om de offentlige myndigheders virke og om andre spørgsmål, som vedrører svenske journalisters arbejdsforhold. Sagsøgeren har derfor en umiddelbar interesse i at få aktindsigt i Rådets dokumenter, og, såfremt Rådet afslår begæringen af grunde, som viser, at der er tale om en fejlagtig anvendelse af de relevante bestemmelser, i at få Rådets afgørelse annulleret og således få sikkerhed for, at institutionen vil ændre sit standpunkt i fremtiden. Den omstændighed, at sagsøgeren har modtaget dokumenter fra en anden kilde, medfører derfor ikke, at sagsøgeren ikke har en retlig interesse.

59 For så vidt angår Rådets bemærkning om, at de dokumenter, sagsøgeren har fået udleveret af de svenske myndigheder, uden at Rådet forinden har givet sin tilladelse, er blevet udleveret ulovligt, er dette for sagsøgeren en yderligere grund til, at sagen må fremmes til behandling i realiteten, også for så vidt angår de dokumenter, de svenske myndigheder har udleveret i deres helhed. I modsat fald bliver der tvivl om, hvorledes sagsøgeren kan bruge de nævnte dokumenter.

60 Sagsøgeren har også bestridt det af Rådet anførte, hvorefter sagsøgerens manglende retlige interesse i den foreliggende sag bevirker, at der er tale om unødig trætte. På det tidspunkt, hvor sagsøgeren begærede aktindsigt i Rådets dokumenter, havde

sagsøgeren over for Rikspolisstyrelsen kun begæret og fået aktindsigt i otte af de 20 dokumenter. Sagsøgeren begærede over for det svenske justitsministerium aktindsigt i de 12 øvrige dokumenter samme dag, som sagsøgeren over for Rådet fremsatte begæring om aktindsigt i de 20 dokumenter. Endvidere synes en væsentlig del af de udleverede dokumenter at indeholde slettede passager. Sagsøgeren har således ikke haft nogen sikkerhed for at have modtaget alle dokumenterne i deres helhed. Rådet har heller ikke selv over for Retten oplyst, hvilke dokumenter der indeholder slettede passager, til trods for, at Rådet har påpeget, at sagen må afvises, for så vidt som den vedrører udleverede dokumenter, der ikke indeholder sådanne passager. Sagsøgeren kan således ikke vide, hvilke dokumenter der ikke indeholder slettede passager.

61 Den svenske regering har støttet de argumenter, sagsøgeren har fremført vedrørende formaliteten. Regeringen er ikke enig med Rådet i, at det er i strid med fællesskabsretten, at der udleveres dokumenter i Sverige. Der findes ingen stiltiende fællesskabsretlig regel baseret på en fælles retlig tradition, hvorefter det kun er den, der har udfærdiget et dokument, der kan tage stilling til, om dokumentet skal udleveres.

62 Også den nederlandske regering har afvist Rådets argument vedrørende sagsøgerens manglende retlige interesse. Afgørelse 93/731 er udtrykkeligt vedtaget ud fra hensynet til almenvellet. Sagsøgeren skal derfor ikke godtgøre at have en særlig interesse for at kunne påberåbe sig afgørelsen. I den foreliggende sag er sigtet med søgsmålet at beskytte sagsøgerens rettigheder som adressat for den anfægtede afgørelse. Der er ikke tale om en sag, der er anlagt i almenhedens interesse. Sagsøgeren har en interesse i at forhindre, at Rådet fremover anvender en restriktiv politik over for sagsøgerens begæringer om aktindsigt i dokumenter. Rådets bemærkning om, at sagsøgeren har fået udleveret dokumenter i strid med fællesskabsretten, forudsætter ifølge sagsøgeren i sig selv, at sagsøgeren har en retlig interesse i at anlægge sag. Det siger sig selv, at den interesse, som anerkendes i henhold til afgørelse 93/731, vedrører retten til lovligt at få aktindsigt i et dokument.

63 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at sagen må afvises, fordi sagsøgeren ikke har den fornødne retlige interesse i tvistens afgørelse. Sagens anlæg er derfor udtryk for unødig trætte. Ingen af de argumenter, sagsøgeren har fremført, er tilstrækkelige til at begrunde en interesse i at anlægge sag i henhold til EF-traktatens artikel 173.

Rettens bemærkninger

64 Den anfægtede afgørelse er rettet til sagsøgeren. Sagsøgeren skal derfor ikke godtgøre, at afgørelsen berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Sagsøgeren skal blot godtgøre at have en retlig interesse i, at afgørelsen annulleres.

65 For så vidt angår Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58, herefter »afgørelse 94/90«) har Retten allerede udtalt, at det fremgår af afgørelsens opbygning, at det har været tanken, at den generelt finder anvendelse på begæringer om aktindsigt i dokumenter, og at enhver i henhold til afgørelsen kan bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, uden at begæringen skal begrundes (jf. Rettens dom af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, præmis 48).

66 Formålet med afgørelse 93/731 er at gennemføre princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til oplysninger med henblik på, at institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne styrkes. Som det er tilfældet med hensyn til afgørelse 94/90, er begæringer om aktindsigt i dokumenter heller ikke i henhold til afgørelse 93/731 betinget af, at der gives en særlig begrundelse.

67 En person, som er blevet nægtet aktindsigt i et dokument eller i en del af et dokument, har derfor allerede af den grund en retlig interesse i, at den pågældende afgørelse annulleres.

68 I den foreliggende sag blev sagsøgeren i henhold til den anfægtede afgørelse nægtet aktindsigt i 16 af de 20 dokumenter. Sagsøgeren har følgelig en retlig interesse i, at afgørelsen annulleres.

69 Den omstændighed, at de pågældende dokumenter er blevet offentligt tilgængelige, er herved uden betydning.

Vedrørende Rettens kompetence

Parternes argumenter

70 Den franske regering har anført, at den anfægtede afgørelse vedrører ordningen om aktindsigt i dokumenter, der er vedtaget i henhold til bestemmelserne i EU-traktatens afsnit VI. Ingen bestemmelse i det pågældende afsnit indeholder regler om betingelserne for aktindsigt i dokumenter, der vedtages i henhold til de pågældende bestemmelser. Da der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse, finder afgørelse 93/731, der er truffet i henhold til EF-traktatens artikel 151, stk. 3, ikke anvendelse på retsakter, der er udstedt i henhold til EU-traktatens afsnit VI.

71 Ifølge Det Forenede Kongeriges regering omfatter Rettens kompetence ikke områder henhørende under EU-traktatens afsnit VI og således heller ikke det i den foreliggende sag rejste spørgsmål om aktindsigt i dokumenter, der vedrører disse områder. Retlige og indre anliggender er ikke omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde, men af det mellemstatslige samarbejde. Det fremgår klart af

EU-traktatens artikel E, at for så vidt angår retlige og indre anliggender udøver institutionerne deres beføjelser under de betingelser og med de mål for øje, som er fastsat i EU-traktatens afsnit VI. Når de udøver disse beføjelser, er de omfattet af anvendelsesområdet for afsnit VI og ikke af EF-traktaten. Det følger af EU-traktatens artikel L, at EF-traktatens bestemmelser om kompetence ikke finder anvendelse på EU-traktatens artikel 6. Retten har således ingen kompetence, hverken for så vidt angår processuelle spørgsmål eller realitetsspørgsmål. Under alle omstændigheder er det ofte umuligt at sondre mellem disse to former for spørgsmål.

72 Det Forenede Kongeriges regering har medgivet, at afgørelse 93/731 finder anvendelse på dokumenter, der henhører under afsnit VI, men har anført, at dette ikke bevirker, at Retten kan prøve et afslag på aktindsigt i sådanne dokumenter. Navnlig kan Retten ifølge regeringen ikke udøve sin prøvelsesret med henvisning til, at afgørelse 93/731 er truffet i henhold til EF-traktatens artikel 151. Denne afgørelses artikel 7, stk. 3, er herved uden betydning, eftersom bemærkningen om, at der kan anlægges sag i henhold til EF-traktatens artikel 173, ikke må medføre en udvidelse af Rettens kompetence.

73 Ifølge sagsøgeren fremgår det udtrykkeligt af afgørelse 93/731, at Retten har kompetence til at træffe afgørelse i tvister, der er omfattet af afgørelsens anvendelsesområde, idet det i afgørelsen præciseres, at dens bestemmelser finder anvendelse på alle dokumenter, som Rådet ligger inde med. Kriteriet for, om afgørelse 93/731 finder anvendelse, er således, om Rådet ligger inde med et dokument, uanset hvad dokumentet drejer sig om, bortset dog fra dokumenter, som er udfærdiget af andre end Rådet. I dom af 19. oktober 1995 (sag T-194/94, Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, Sml. II, s. 2765) annullerede Retten en afgørelse, hvorved Rådet havde nægtet sagsøgerne aktindsigt i afgørelser truffet på samlinger i Rådet (retlige og indre anliggender), uden at Rådet i den pågældende sag havde bestridt, at Retten havde kompetence til at prøve en afgørelse om ikke at give aktindsigt i dokumenter henhørende under EU-traktatens afsnit VI.

74 Dette argument støttes af den svenske, danske og nederlandske regering. Selv om Retten ikke har kompetence til at prøve lovligheden af dokumenter henhørende under EU-traktatens afsnit VI, har Retten ifølge disse regeringer kompetence til at træffe afgørelse i sager om aktindsigt i sådanne dokumenter.

75 Den nederlandske regering har tilføjet, at den anfægtede afgørelse ikke er truffet i henhold til EU-traktatens afsnit VI, og at det pågældende afsnit heller ikke er hjemmel for afgørelse 93/731. Retten skal således ikke træffe afgørelse i en tvist, som henhører under samarbejdet vedrørende retlige og indre anliggender som sådan.

Rettens bemærkninger

76 Inden der tages stilling til den afvisningspåstand, den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering har nedlagt, skal den behandles i relation til procesreglementet.

77 Rådet har ikke nedlagt afvisningspåstanden under den skriftlige forhandling. Påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kan kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande (artikel 37, sidste stykke, i EF-statutten for Domstolen, som i medfør af statuttens artikel 46 finder tilsvarende anvendelse på rettergangsmåden ved Retten).

78 Heraf følger, at den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering ikke kan påstå sagen afvist, og at Retten således ikke er forpligtet til at behandle anbringender, de har fremført til støtte herfor (jf. Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 22).

79 I henhold til procesreglementets artikel 113 kan Retten dog til enhver tid af egen drift efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, herunder ufravigelige procesforudsætninger, som intervenienter har rejst spørgsmål om (jf. Rettens dom af 24.10.1997, sag T-239/94, EISA mod Kommissionen, Sml. II, s. 1839, præmis 26).

80 Den afvisningspåstand, den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering har nedlagt, angår en ufravigelig procesforudsætning, da der herved er rejst spørgsmål om Rettens kompetence. Retten kan således behandle påstanden ex officio.

81 Det bemærkes herved, at det udtrykkeligt fremgår af artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, i afgørelse 93/731, at afgørelsen omfatter ethvert rådsdokument. Spørgsmålet om, hvorvidt afgørelse 93/731 finder anvendelse, har således ikke noget med dokumentets indhold at gøre.

82 Endvidere bemærkes, at i henhold til EU-traktatens artikel K.8, stk. 1, finder retsakter udstedt i medfør af EF-traktatens artikel 151, stk. 3, som er hjemmel for afgørelse 93/731, anvendelse på bestemmelserne vedrørende de områder, der er nævnt i EU-traktatens afsnit VI.

83 Rådets afgørelse 93/662/EF af 6. december 1993 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EFT L 304, s. 1), der bl.a. er udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 151, stk. 3, finder således også anvendelse på de samlinger i Rådet, der vedrører EU-traktatens afsnit VI.

84 Tilsvarende må afgørelse 93/731 finde anvendelse på dokumenter henhørende under EU-traktatens afsnit VI, idet afgørelsen ikke indeholder bestemmelser om det modsatte.

85 Den omstændighed, at Retten i henhold til EU-traktatens artikel L ikke har kompetence til at prøve lovligheden af retsakter, der henhører under traktatens afsnit VI, er ikke til hinder for, at Retten har kompetence til at træffe afgørelse i sager vedrørende aktindsigt i sådanne retsakter. En prøvelse af den anfægtede afgørelses lovlighed er således omfattet af Rettens kompetence til, i medfør af EF-traktatens artikel 173, at efterprøve lovligheden af afgørelser, Rådet træffer i medfør af afgø-

relse 93/731. Denne prøvelse vedrører ikke på nogen måde det mellemstatslige samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender som sådan. I øvrigt har Rådet selv henledt sagsøgerens opmærksomhed på, at afgørelsen kan anfægtes under en sag anlagt i henhold til EF-traktatens artikel 173 (jf. ovenfor i præmis 18).

86 Det forhold, at dokumenterne henhører under EU-traktatens afsnit VI, skal alene tages i betragtning, for så vidt som dokumenternes indhold eventuelt kan være omfattet af en eller flere af de i afgørelse 93/731 fastsatte undtagelser. I så fald er der tale om en realitetsprøvelse af lovligheden af den af Rådet trufne afgørelse om ikke at give aktindsigt og ikke om, hvorvidt sagen som sådan kan fremmes til realitetsbehandling.

87 Det følger heraf, at sagen kan fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

88 Sagsøgeren har fremført fem anbringender til støtte for, at den anfægtede afgørelse må annulleres. For det første, at det grundlæggende fællesskabsretlige princip, hvorefter borgerne i Den Europæiske Union skal have størst og videst mulig adgang til fællesskabsinstitutionernes dokumenter, er tilsidesat, for det andet, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er tilsidesat, for det tredje, at artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 er tilsidesat, for det fjerde, at artikel 4, stk. 2, i samme afgørelse er tilsidesat, og endelig, at EF-traktatens artikel 190 er tilsidesat.

89 Retten vil først behandle tredje og femte anbringende under ét.

Det tredje og femte anbringende, set under et, og hvorefter artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 og EF-traktatens artikel 190 er tilsidesat

Parternes argumenter

— Spørgsmålet, om artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 er tilsidesat

90 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet ikke har foretaget en konkret vurdering af, hvilken betydning det kunne få for den offentlige sikkerhed i Den Europæiske Union, såfremt det gav aktindsigt i de pågældende dokumenter. Tværtimod er det tankevækkende, at sagsøgeren måtte fremsætte en bekræftende begæring, før Rådet accepterede at udlevere et af dokumenterne, som i øvrigt allerede var blevet tilstillet Europa-Parlamentet og derfor fuldt ud var offentlig tilgængeligt.

91 Da afgørelse 93/731 ikke indeholder en definition af begrebet den offentlige sikkerhed, har sagsøgeren foreslået følgende definition: »Dokumenter eller uddrag af dokumenter, hvor aktindsigt ville udsætte Fællesskabets borgere, fællesskabsinstitutionerne eller medlemsstaternes myndigheder for terrorisme, kriminelle handlinger, spionagevirksomhed, oprør, omvæltninger eller revolutionær virksomhed, eller som umiddelbart ville hindre myndighederne i at forebygge sådan virksomhed, er omfattet af undtagelsen vedrørende den offentlige sikkerhed og må derfor ikke udleveres til offentligheden«.

92 Til støtte for, at Rådet ulovligt har anvendt undtagelsen vedrørende beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, har sagsøgeren herefter givet en nøjagtig beskrivelse af indholdet af alle de dokumenter, sagsøgeren har fået udleveret.

93 Sagsøgeren har bestridt Rådets bemærkning om, at det ikke er i den offentlige sikkerheds interesse at lade dem, som deltager i ulovlig virksomhed, få nøje kendskab til de strukturer og midler, som politisamarbejdet i Den Europæiske Union råder over. Rådets bemærkning har ingen forbindelse overhovedet med de pågældende dokumenters reelle indhold. Sagsøgeren har påpeget, at de to dokumenter, som de svenske myndigheder ikke gav sagsøgeren aktindsigt i, ikke vedrørte den offentlige sikkerhed, men de standpunkter, Kongeriget Nederlandene og Forbundsrepublikken Tyskland indtog under drøftelserne.

94 Rådet har bestridt, at det har givet udtryk for, at alle dokumenter vedrørende Europol er omfattet af undtagelsen vedrørende den offentlige sikkerhed. Det forhold, at flere dokumenter er blevet udleveret, viser, at der faktisk har fundet en konkret vurdering sted, hvis resultat har været, at visse af de dokumenter, der var begæret aktindsigt i, kunne udleveres, andre ikke.

95 Rådet, støttet af den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering, har gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at definere begrebet den offentlige sikkerhed snævert i relation til anvendelsen af afgørelse 93/731. Begrebet den offentlige sikkerhed må defineres fleksibelt, således at der kan tages hensyn til skiftende omstændigheder. Det er imidlertid kun Rådet selv, der kan vurdere, om en offentliggørelse af et bestemt dokument vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed).

96 Dette gælder navnlig for dokumenter, der udelukkende omhandler spørgsmål, der henhører under EU-traktatens afsnit V og VI. Rådet er ikke i tvivl om, at såfremt Retten anser sig for kompetent til at behandle sager vedrørende aktindsigt i dokumenter, som udelukkende vedrører spørgsmål henhørende under EU-traktatens afsnit VI, vil Retten dog på det punkt ikke sætte sin egen vurdering i stedet for Rådets.

97 Ifølge Rådet er den sammenfattende redegørelse vedrørende de pågældende dokumenter, som sagsøgeren har udarbejdet, hverken objektiv eller præcis.

98 Den svenske regering har anfægtet Rådets beskrivelse af, hvorledes »informationsgruppen« og Coreper har behandlet sagsøgerens begæring om aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

99 Regeringen har navnlig påtalt, at de dokumenter, sagsøgeren begærede aktindsigt i, ikke blev stillet til rådighed for det svenske medlem af »informationsgruppen«, inden den holdt møde. Problemet har derfor ikke kunnet behandles tilfredsstillende inden for den korte frist.

100 Ifølge den svenske regering har Coreper kun taget stilling til, om afgørelsen vedrørende begæringen om udlevering af dokumenter kunne træffes efter en skriftlig procedure. Ved afstemningen i Coreper den 5. juli 1995 undlod såvel den svenske regering som fire andre medlemsstater at stemme. I øvrigt afgav den svenske regering en erklæring, hvori den udtrykte sin utilfredshed med, hvorledes sagen var blevet behandlet.

101 Den danske regering er i alt væsentligt enig med den svenske regerings kritik af, hvorledes begæringen er blevet behandlet. Rådets vurdering af de enkelte dokumenter har kun været af formel karakter. I rådssekretariatet har man i første omgang vurderet undtagelsesmulighederne i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731. Man har herefter fundet, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af den offentlige sikkerhed generelt kunne begrunde hemmeligholdelse af dokumenter om Europol. Under behandlingen af den bekræftende begæring opstod der tvivl om, hvorvidt den pågældende undtagelse virkelig generelt kunne anvendes som begrundelse for hemmeligholdelsen af de pågældende dokumenter. Det blev herefter som en tilbagefaldsposition besluttet at udbygge begrundelsen med de meget generelle hensyn i artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731. Drøftelserne i rådssekretariatet har ikke været

fokuseret på, om offentliggørelse ville indebære en risiko for konkret skadevirkning i relation til offentlig sikkerhed eller til tavshedspligt.

102 Den nederlandske regering har på grundlag af en gennemgang af de pågældende dokumenter anført, at hensynet til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed ikke kan begrunde, at der ikke gives aktindsigt i de pågældende dokumenter. Regeringen har imidlertid ikke villet udtale sig vedrørende et enkelt dokument, som den ikke råder over. Ved afgørelsen af, om Rådet med rette kunne nægte aktindsigt i de pågældende dokumenter ud fra hensynet til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, må der ifølge regeringen for hvert enkelt dokument tages stilling til, om en offentliggørelse kunne skade Fællesskabets eller medlemsstaternes grundlæggende interesser så meget, at deres eksistens er truet. Regeringen har påpeget, at for mindst fire dokumenters vedkommende har Rådet efterfølgende indvilget i at udlevere dem til en journalist, T. Rådets afgørelse om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i disse dokumenter er derfor udtryk for en vilkårlig forskelsbehandling.

103 Rådet har understreget, at det har foretaget en egentlig vurdering af dokumenternes indhold. Der er ingen holdepunkter for, at andre medlemmer af Rådet undlod at stemme af de samme grunde som den svenske regering. Ingen medlemsstater stemte imod afgørelsen om den bekræftende begæring eller tilsluttede sig den erklæring, den svenske regering afgav.

— Spørgsmålet, om EF-traktatens artikel 190 er tilsidesat

104 Sagsøgeren har anført, at afslaget, der er formuleret i en enkelt sætning, på at give aktindsigt i 16 af de 20 dokumenter ikke er i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 190 og heller ikke med artikel 7, stk. 3, i afgørelse 93/731. Sagsøgeren har reelt ikke haft mulighed for at afgøre, om afslaget skulle anfægtes ved Retten. Retten ville heller ikke kunne afgøre, om Rådet har anvendt ovennævnte undtagelser korrekt. Kun fordi sagsøgeren helt eller delvis rådede over størstedelen af de begærede dokumenter, har sagsøgeren kunnet bevise, at Rådet i den foreliggende sag har anvendt de pågældende undtagelser retsstridigt. Sagsøgeren har anmodet Retten

om at gennemgå de pågældende dokumenter, for at den kan tage stilling til, om Rådet i afgørelsen med rette kunne påberåbe sig undtagelserne.

105 Rådet, støttet af den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering, har gjort gældende, at begrundelsen i den anfægtede afgørelse indeholder de væsentligste hensyn, Rådet har lagt til grund. Afgørelsen er således behørigt begrundet. Det ville være urimeligt at kræve en særskilt begrundelse for hver enkelt del af de mere tekniske overvejelser. Såfremt der skulle gives en meget detaljeret begrundelse, såfremt der meddeles afslag på begæringer om aktindsigt, ville det formål, der er den bærende tanke bag artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, blive bragt i fare. I henhold til afgørelse 93/731 har Rådet meget korte frister til at besvare begæringerne. Såfremt en begæring vedrører flere dokumenter på mange sider, må begrundelsen nødvendigvis blive kortere end den begrundelse, der gives som svar på mindre omfattende begæringer. Endvidere har de dokumenter, sagsøgeren begærede aktindsigt i, et gennemgående indhold, der fremgår meget tydeligt.

106 Ifølge den svenske regering skal afvejningen af Rådets interesse i at opretholde tavshedspligten om sine drøftelser mod offentlighedens interesse i at få aktindsigt i dokumenter foretages konkret for hvert enkelt dokument. Regeringen har tilføjet, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse er utilstrækkelig. Rådet har ikke anført, om de to hensyn, det har lagt til grund, finder anvendelse på alle dokumenterne, eller — såfremt dette ikke måtte være tilfældet — hvilket eller hvilke af de pågældende hensyn der finder anvendelse på de forskellige dokumenter. Offentligheden har krav på at blive bekendt med, hvorfor der ikke er givet aktindsigt i et konkret dokument, alt efter de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

107 Ifølge den danske regering er det på ingen måde tilstrækkeligt at henvise til undtagelsesmulighederne eller angive ordlyden af afgørelse 93/731. Et afslag efter afgørelsens artikel 4, stk. 1, kan ikke lovligt begrundes med, at en bestemt interesse, der er opregnet i stk. 1, generelt er berørt. Tilsvarende kan den fakultative undtagelsesmulighed om tavshedspligt i artikel 4, stk. 2, ikke generelt begrunde et afslag. Efter regeringens opfattelse gælder princippet om konkret vurdering. I visse

tilfælde kan Rådet være forpligtet til at udlevere dokumenter med maskering af de oplysninger, som nyder beskyttelse efter artikel 4.

108 Også den nederlandske regering har anført, at Rådets begrundelse for ikke at give aktindsigt i de forskellige dokumenter er uklar. Den anfægtede afgørelse indeholder blot en gentagelse af kriterierne i artikel 4 i afgørelse 93/731, uden at det er nærmere præciseret, hvilke dokumenter der er nægtet aktindsigt i på grundlag af artikel 4, stk. 1, og hvilke på grundlag af artikel 4, stk. 2. For så vidt angår de dokumenter, Rådet har nægtet aktindsigt i for at opretholde tavshedspligten om sine drøftelser, kan det endvidere ikke på grundlag af den anfægtede afgørelse fastslås, at Rådet har foretaget den fornødne interesseafvejning.

Rettens bemærkninger

109 Afgørelse 93/731 er en retsakt, der tillægger borgerne ret til aktindsigt i dokumenter, som Rådet ligger inde med. Det fremgår af afgørelsens opbygning, at den generelt finder anvendelse på begæringer om aktindsigt i dokumenter, og at enhver kan bede om aktindsigt i et hvilket som helst rådsdokument, uden at begæringen skal begrundes (jf. ovenfor i præmis 65).

110 I henhold til afgørelsens artikel 4 er der to kategorier af undtagelser fra det generelle princip om, at borgere har ret til aktindsigt i Rådets dokumenter. Disse undtagelser skal fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det i afgørelsen fastsatte generelle princip ikke bringes i fare (se for så vidt angår de tilsvarende bestemmelser i afgørelse 94/90 Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 56).

111 Med hensyn til den første kategori af undtagelser, hvis ordlyd er bindende, må aktindsigt i et rådsdokument ikke bevilges, hvis offentliggørelse vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, monetær stabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser) (jf. ovenfor i præmis 7). Heraf følger, at Rådet er forpligtet til ikke at give aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af en af undtagelserne i denne første kategori, såfremt det godtgøres, at dette er tilfældet (jf. dommen i sagen Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, præmis 64).

112 Det følger imidlertid af, at verbet kunne står i konditionalis, at med henblik på at bevise, at en offentliggørelse af visse dokumenter »ville kunne« skade beskyttelsen af offentlighedens interesser, skal Rådet for hvert enkelt dokument, der begæres aktindsigt i, undersøge, om dens offentliggørelse, ud fra de oplysninger, det råder over, faktisk må antages at skade et af de aspekter omkring offentlighedens interesser, der er beskyttet i henhold til den første kategori af undtagelser. Såfremt dette er tilfældet, er Rådet forpligtet til ikke at give aktindsigt i det pågældende dokument (jf. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 52, og Rettens dom af 19.3.1998, sag T-83/96, van der Wal mod Kommissionen, Sml. II, s. 545, præmis 43).

113 Derimod hedder det i bestemmelsen om en anden kategori, hvis ordlyd er fakultativ, at Rådet også kan nægte aktindsigt af hensyn til tavshedspligten om Rådets drøftelser (jf. ovenfor i præmis 8). Heraf følger, at Rådet har en skønsbeføjelse, som indebærer, at det i givet fald kan afslå en begæring om aktindsigt i dokumenter, der vedrører dets drøftelser. Rådet skal imidlertid udøve denne skønsbeføjelse ved at foretage en egentlig afvejning af borgerens interesse i at få aktindsigt i dets dokumenter mod Rådets eventuelle interesse i at opretholde tavshedspligten om sine drøftelser (jf. dommen i sagen Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, præmis 64 og 65).

114 Rådet kan også samtidig påberåbe sig en undtagelse henhørende under den første kategori og en undtagelse henhørende under den anden kategori som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, det ligger inde med, idet ingen bestemmelser i afgørelse 93/731 er til hinder herfor. Det kan således ikke udelukkes, at

Rådets offentliggørelse af visse dokumenter kan skade såvel de interesser, der søges beskyttet med den første kategori af undtagelser, som Rådets interesse i at opretholde tavshedspligten om sine drøftelser (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 61).

115 Det må herefter undersøges, om den anfægtede afgørelse opfylder de krav til begrundelsen, der følger af EF-traktatens artikel 190.

116 Forpligtelsen til at begrunde individuelle afgørelser har til formål at give de berørte personer mulighed for at få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder og samtidig gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve afgørelsens lovlighed (jf. bl.a. Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15, og Rettens dom af 12.1.1995, sag T-85/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 45, præmis 32).

117 Begrundelsen for en afgørelse om ikke at give aktindsigt i dokumenter skal således — i det mindste for hver kategori af de pågældende dokumenter — angive de specifikke grunde til, at en offentliggørelse af de begærede dokumenter ifølge Rådet er omfattet af en af de undtagelser, der er fastsat i afgørelse 93/731 (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 64 og 74, og i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 54).

118 I den anfægtede afgørelse (jf. ovenfor i præmis 18) har Rådet blot anført, at en offentliggørelse af de pågældende 16 dokumenter ville kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed), og at dokumenterne vedrører Rådets drøftelser, herunder de standpunkter, Rådets medlemmer indtog, og at dokumenterne derfor er omfattet af tavshedspligten.

119 Selv om Rådet har påberåbt sig både den obligatoriske undtagelse, nemlig vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed), og den fakultative undtagelse, nemlig hensynet til tavshedspligten om dets drøftelser, har Rådet ikke præciseret, om det samtidig påberåber sig begge undtagelserne for alle de dokumenter, det har nægtet aktindsigt i, eller om visse dokumenter var omfattet af den første undtagelse og andre af den anden.

120 Det må fastslås, at det første afslag, som er indeholdt i skrivelsen af 1. juni 1995, alene var begrundet ud fra »princippet om fortrolighed, således som dette princip er fastsat i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731«, men at Rådet alligevel gav aktindsigt i yderligere to dokumenter i forbindelse med behandlingen af den bekræftende begæring, nemlig i en rapport om det arbejde, der udføres af narkotikaenheden under Europol (dokument nr. 4533/95), og i en foreløbig dagsorden for et møde i K.4-komitéen (dokument nr. 4135/95), dvs. i begge tilfælde dokumenter, der klart er omfattet af Rådets virksomhed inden for rammerne af EU-traktatens afsnit VI. Herved bemærkes nærmere, at såfremt den omstændighed, at sådanne dokumenter henhørte under EU-traktatens afsnit VI, i sig selv medførte, at de var omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed), ville Rådet ikke have kunnet give aktindsigt i de pågældende dokumenter. Når Rådet efter at have afvejet de involverede interesser fandt, at det kunne give aktindsigt i disse to dokumenter, har Rådet nødvendigvis måttet være af den opfattelse, at alle dokumenter, der henhører under afsnit VI, ikke uden videre er omfattet af den første undtagelse, dvs. undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed). Rådet har i øvrigt selv indrømmet, at det ikke mente, at alle dokumenter, der vedrører Europol, er omfattet af undtagelsen vedrørende den offentlige sikkerhed.

121 Det fremgår af Domstolens praksis, at begrebet den offentlige sikkerhed ikke er klart og entydigt. Det omfatter både en medlemsstats indre og ydre sikkerhed (jf. Domstolens dom af 17.10.1995, sag C-70/94, Werner, Sml. I, s. 3189, præmis 25) samt en afbrydelse af forsyningen med vigtige produkter, som f.eks. olieprodukter, og de heraf følgende risici for en stats eksistens (jf. Domstolens dom af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727, præmis 34). Begrebet kan også omfatte de situationer, hvor aktindsigt i visse dokumenter direkte kunne hindre myndighedernes bestræbelser for at forebygge kriminel virksomhed, således som sagsøgeren har anført.

122 Det fremgår imidlertid af Charles Elsen's note (jf. ovenfor i præmis 15), at de fleste af de dokumenter, som Rådet nægtede aktindsigt i, kun vedrører forhandlingerne med henblik på vedtagelsen af Europol-konventionen, navnlig de forslag, som formandskabet og andre delegationer fremsatte under forhandlingerne, men ikke Europol's operationelle virksomhed. Da Rådet ikke har angivet, hvorfor en offentliggørelse af dokumenterne faktisk ville kunne skade et konkret aspekt omkring den offentlige sikkerhed, har sagsøgeren ikke kunnet få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning og således kunnet forsvare sine rettigheder. Retten kan derfor heller ikke vurdere, hvorfor de dokumenter, der var nægtet aktindsigt i, ifølge Rådet var omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed) og ikke af undtagelsen vedrørende tavshedspligten om Rådets drøftelser.

123 Rådet kan ikke i den foreliggende sag med føje påstå, at det ikke kunne forklare, hvorfor denne undtagelse fandt anvendelse, uden at det herved handler i strid med det vigtigste formål med den pågældende undtagelse, således som dette fremgår af selve karakteren af begrebet offentlighedens interesser, som skal beskyttes, og af, at undtagelsen er obligatorisk. Det fremgår således klart af Charles Elsen's note, at det var muligt at angive, hvorfor visse dokumenter ikke måtte udleveres til sagsøgeren, uden at dokumenternes indhold herved blev afsløret.

124 Endelig har Rådet med hensyn til undtagelsen vedrørende tavshedspligten om dets drøftelser ikke i den anfægtede afgørelse udtrykkeligt anført, at alle de dokumenter, der var omhandlet i begæringen om aktindsigt, var omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser (jf. ovenfor i præmis 119). Sagsøgeren kunne derfor ikke udelukke, at Rådet havde nægtet aktindsigt i en del af de pågældende dokumenter, fordi de udelukkende var omfattet af undtagelsen vedrørende tavshedspligten om Rådets drøftelser.

125 Ud fra indholdet af den anfægtede afgørelse kan sagsøgeren og dermed også Retten imidlertid ikke afgøre, om Rådet har iagttaget den forpligtelse til at foretage en egentlig afvejning af de involverede interesser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731. I den anfægtede afgørelse henvises der således alene til, at de

dokumenter, der begæres aktindsigt i, vedrørte Rådets drøftelser, herunder de standpunkter, Rådets medlemmer indtog, mens det ikke er anført, om Rådet har foretaget en sammenlignende vurdering, hvorved det har afvejet interesserne for de borgere, der ønsker oplysninger, mod hensynet til fortrolighed omkring drøftelserne i Rådet (jf. dommen i sagen Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, præmis 74).

126 Endvidere henvises der i Rådets første svar, der i øvrigt blev tilstillet sagsøgeren på fransk, selv om sagsøgeren havde affattet sin første begæring på tysk, blot til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 til støtte for, at dokumenterne var omfattet af »princippet om fortrolighed«. Heller ikke på grundlag af dette første svar kan hverken sagsøgeren eller Retten afgøre, om Rådet har foretaget en egentlig afvejning af de involverede interesser, da det behandlede sagsøgerens første begæring.

127 Det følger af det anførte, at den anfægtede afgørelse ikke opfylder begrundelseskravene i henhold til EF-traktatens artikel 190 og derfor må annulleres, uden at det er fornødent at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender eller undersøge selve indholdet af dokumenterne.

Den nederlandske regerings påstand om, at Retten anmoder Domstolen om at fremlægge en note, der er udarbejdet af dens tjenestegrene

128 Den nederlandske regering har nedlagt påstand om, at Retten anmoder Domstolen om at fremlægge en note, som dens forsknings- og dokumentationsafdeling udarbejdede med henblik på Domstolens dom af 30. april 1996 (sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169).

129 Da den nævnte note ikke vil blive lagt til grund for nærværende dom, er det ufornødent at tage stilling til den nederlandske regerings påstand.

Rådets svarskrift lagt ud på Internettet

Parternes argumenter

130 Som anført ovenfor i præmis 22 henledte Rådet ved skrivelse, som Retten modtog den 3. april 1996, Rettens opmærksomhed på, at visse relevante dokumenter, navnlig Rådets svarskrift i nærværende sag, var lagt ud på Internettet. Ifølge Rådet greb sagsøgeren herved ind i retsforhandlingernes normale forløb. Rådet fremhævede særligt, at sagsøgeren havde ændret svarskriftet, inden det blev lagt ud på Internettet. Endvidere havde sagsøgeren ifølge Rådet anført navne, adresser og telefonnumre på de medarbejdere i Rådet, der havde beskæftiget sig med sagen, og offentligheden blev anmodet om at tilstille dem eventuelle kommentarer til sagen. Rådet anmodede om, at Retten traf passende forholdsregler med henblik på at forhindre lignende tiltag fra sagsøgerens side.

131 I skrivelse, som Retten modtog den 3. maj 1996, forklarede sagsøgerens advokater, at de ikke havde været involveret i, at svarskriftet og andre dokumenter vedrørende sagen var lagt ud på Internettet. De fik først kendskab hertil, da de modtog skrivelsen fra Rettens Justitskontor. De anmodede herefter straks sagsøgeren om at trække alle dokumenterne tilbage fra Internettet og meddelte sagsøgeren, at de ikke ville repræsentere sagsøgeren, såfremt dette ikke skete.

132 Ved skrivelse, som Retten modtog den 24. maj 1996, bekræftede sagsøgeren at have lagt dokumenterne ud på Internettet uden at underrette sine advokater herom. Sagsøgeren forklarede, at det skyldtes rent praktiske hensyn, at svarskriftet var blevet ændret, og at formålet med den pågældende ændring ikke var at ændre svarskriftets indhold og heller ikke svække Rådets sag. Sagsøgeren havde blot forsøgt at forkorte svarskriftet ved at udelade visse passager på grund af den tid, det tager at hente svarskriftet på Internettet. Sagsøgeren havde ikke på noget tidspunkt haft til hensigt at lægge pres på Rådet. Når sagsøgeren havde angivet navne, adresser og telefonnumre på Rådets medarbejdere, skyldtes det udelukkende, at de havde

kendskab til sagen, og ikke, at offentligheden herved blev opfordret til at tage direkte kontakt med dem som enkeltpersoner.

133 Sagsøgeren forpligtede sig til ikke at lægge nogen nye dokumenter, der måtte blive udvekslet mellem parterne i sagen, ud på Internettet eller på anden måde gøre dem offentligt tilgængelige, og til fremover at referere sagen i overensstemmelse med sædvanlig journalistisk praksis. Sagsøgeren besluttede også at trække svarskriftet ud af Internettet. Det var imidlertid en uafhængig sammenslutning, Grävande Journalister (en svensk sammenslutning af »borende« journalister og chefredaktører), der havde lagt dokumentet ud på Internettet, og som havde nægtet at trække det ud igen. Da sagsøgeren efter svensk ret ikke lovligt kan pålægge sammenslutningen at trække svarskriftet ud af Internettet, må ansvaret for, at svarskriftet fortsat findes på Internettet, ifølge sagsøgeren påhvile sammenslutningen.

134 Ved skrivelse, som Retten modtog den 28. maj 1996, forklarede den svenske regering, at chefen for det svenske justitsministeriums retsafdeling havde modtaget svarskriftet fra sagsøgeren og derefter udleveret en kopi til en journalist, uden at sagsøgeren havde protesteret. Han havde herved taget i betragtning, at sagsøgeren allerede havde offentliggjort en detaljeret redegørelse for de vigtigste dele af svarskriftet og heri havde angivet navnene på de berørte medarbejdere. En anden omstændighed, der var afgørende for, at dokumentet blev udleveret til en journalist, var ifølge regeringen, at der ikke var tale om et dokument, som var tilstillet den svenske regering af en fællesskabsinstitution, men af en privatperson, som rådede over det, og som allerede havde vist, at han var parat til at offentliggøre det. Ministeriet havde således ikke på nogen måde været involveret i, at svarskriftet var blevet lagt ud på Internettet. Ministeriet havde opfattet dette tiltag som en provokation.

Rettens bemærkninger

135 I henhold til bestemmelserne om behandling af sager ved Retten er parterne beskyttet mod uretmæssig brug af procesdokumenterne. Således er det i artikel 5,

stk. 3, tredje afsnit, i instruksen for justitssekretæren af 3. marts 1994 (EFT L 78, s. 32) fastsat, at ingen andre, hverken private eller offentlige myndigheder, kan få adgang til sagsakterne eller procesdokumenterne uden retsformandens udtrykkelige tilladelse, som forudsætter en høring af parterne. Endvidere kan retsformanden i medfør af procesreglementets artikel 116, stk. 2, undlade at tilstille en intervenient i en sag hemmelige eller fortrolige dokumenter.

136 Disse bestemmelser afspejler et generelt retsplejeprincip, hvorefter parterne har ret til at varetage deres interesser uden at være udsat for indflydelse udefra, navnlig fra offentlighedens side.

137 En part, som får aktindsigt i procesdokumenterne fra de øvrige parter i sagen, må derfor kun bruge denne ret med henblik på at føre sin egen sag og ikke med noget andet formål for øje, som f.eks. at anspore offentligheden til at rejse kritik af de argumenter, de andre parter i sagen har fremført.

138 I den foreliggende sag findes sagsøgerens dispositioner, som bestod i, at sagsøgeren lagde en ændret affattelse af Rådets svarskrift ud på Internettet sammen med en opfordring til offentligheden til at fremsende kommentarer til Rådets medarbejdere, ligesom sagsøgeren havde angivet disses telefon- og telefaxnumre, klart at have haft til formål at lægge pres på Rådet og at anspore offentligheden til at rejse kritik af, hvorledes institutionens medarbejdere havde udført deres arbejde.

139 Disse dispositioner udgør et hensigtsløst, processuelt skridt, der vil blive taget hensyn til ved fordelingen af sagens omkostninger (jf. nedenfor i præmis 140), idet denne hændelse bevirkede, at sagen måtte udsættes, og medførte, at alle parterne i sagen måtte fremkomme med særlige og yderligere bemærkninger.

Sagens omkostninger

140 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I den foreliggende sag har sagsøgeren nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten imidlertid fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, såfremt der foreligger ganske særlige grunde. I betragtning af det hensigtsløse, processuelle skridt, som må tilskrives sagsøgeren, findes Rådet kun at burde betale to tredjedele af sagsøgerens omkostninger.

141 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer intervenienterne deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling)

1) Rådets afgørelse af 6. juli 1995 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter vedrørende Den Europæiske Politienhed (Europol) annulleres.

2) Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af sagsøgerens.

3) Kongeriget Danmark, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.

Lenaerts Lindh Azizi

Cooke Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 1998.

H. Jung P. Lindh

Justitssekretær Afdelingsformand