

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(fjärde avdelningen i utökad sammansättning)
den 17 juni 1998 *

I mål T-174/95,

Svenska Journalistförbundet, sammanslutning bildad enligt svensk rätt, Stockholm, företrätt av advokaterna Onno W. Brouwer, Amsterdam, och Frédéric P. Louis, Bryssel, biträdda av professor Deirdre Curtin, universitetet i Utrecht, delgivningsadress: advokatbyrån Loesch et Wolter, 11, rue Goethe, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Konungariket Sverige, företrätt av Lotty Nordling, rättschefen för EU-frågor, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,

Konungariket Danmark, företrätt av avdelningschefen Peter Biering, utrikesministeriet, och ambassadören Laurids Mikaelson, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Danmarks ambassad, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

och

Konungariket Nederländerna, företrätt av juridiska rådgivarna Marc Fierstra och Johannes Steven van den Oosterkamp, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Nederländernas ambassad, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

intervenienter,

* Rättegångsspråk: engelska.

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiska rådgivarna Giorgio Maganza och Diego Canga Fano, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, direktören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur vid utrikesministeriets rättsavdelning, och Denys Wibaux, secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

och

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av John Collins, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 6 juli 1995 om avslag på sökandens ansökan om tillgång till vissa handlingar om den europeiska polisbyrån (Europol), vilken framstälts med stöd av rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64),

meddelar

II - 2294

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts samt domarna P. Lindh, J. Azizi, J. D. Cooke och M. Jaeger,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 17 september 1997,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 Medlemsstaterna införde i slutakten till Fördraget om Europeiska unionen (nedan kallat EU-fördraget), som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information. Den har följande lydelse:

”Konferensen anser att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast 1993 lägger fram en rapport för rådet angående åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna har tillgång till.”

- 2 Den 8 juni 1993 offentliggjorde kommissionen meddelande 93/C 156/05 om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar (EGT C 156, s. 5), som den 5 maj 1993 lades fram för rådet, Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén. Den 17 juni 1993 offentliggjorde kommissionen meddelande 93/C 166/04 om insyn i gemenskapen (EGT C 166, s. 4), vilket lades fram den 2 juni 1993, också för rådet, Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén.
- 3 Den 6 december 1993 antog rådet och kommissionen en uppförandekodex om allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen) och åtog sig båda att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att genomföra principerna i uppförandekodexen före den 1 januari 1994.
- 4 För att säkerställa att åtagandet genomfördes antog rådet den 20 december 1993 beslut 93/731/EG om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43, svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64, nedan kallat beslut 93/731) för att de principer som lades fast i uppförandekodexen skulle tillämpas. Rådet fattade beslutet med stöd av artikel 151.3 i EG-fördraget, enligt vilken "[r]ådet skall anta sin egen arbetsordning".
- 5 I artikel 1 i beslut 93/731 föreskrivs följande:

"1. Allmänheten skall ha tillgång till rådets handlingar enligt de villkor som anges i detta beslut.

2. Om inte annat följer av artikel 2.2 avses med rådets handlingar all skriven text med befintlig information, oavsett form av medium, som är i rådets besittning."

6 I artikel 2.2 föreskrivs att ansökningar rörande handlingar till vilka rådet inte är upphovsman skall ställas direkt till den som har upprättat handlingarna i fråga.

7 I artikel 4.1 föreskrivs följande:

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

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

— skyddet för den enskilde och privatlivet,

— skyddet för företagshemligheter, [*]

— skyddet för gemenskapens finansiella intressen,

— skyddet för den sekretess som begärts av den fysiska eller juridiska person som tillhandahållit någon del av informationen i handlingen, eller som krävs enligt lagstiftningen i den medlemsstat som tillhandahållit någon del av den informationen.” [*I enlighet med terminologin i rådets direktiv 76/308/EEG används ”kommersiella och industriella hemligheter”.]

8 I artikel 4.2 görs följande tillägg: ”Tillgång till rådets handlingar får vägras för att skydda den sekretess som gäller för rådets överläggningar.”

9 I artikel 2.1, 2.3, 2.5 och 2.6 beskrivs bland annat förfarandet för behandling av en ansökan om tillgång till handlingar och rådets svar på sådana ansökningar.

10 I artikel 7 föreskrivs följande:

”1. Den berörda enheten inom generalsekretariatet skall inom en månad skriftligen underrätta sökanden om att hans ansökning har bifallits eller om att avsikten är att ansökningen skall avslås. I det senare fallet skall sökanden dessutom underrättas om grunderna för det avsedda avslaget, om att han inom en månad kan ge in en bekräftande ansökning med begäran om omprövning av det avsedda ställningstagandet och om att han i annat fall skall anses ha återkallat sin ursprungliga ansökning.

2. Underlåtenhet att besvara en ansökning inom en månad efter det att den ingivits skall räknas som ett avslag, utom i det fallet att sökanden inom den följande månaden ger in en bekräftande ansökning enligt punkt 1.

3. Beslut om att avslå en bekräftande ansökning skall fattas inom en månad efter det att en sådan ansökning ingivits och skall ange grunderna för beslutet. Sökanden skall skriftligen underrättas om beslutet så snart som möjligt och samtidigt informeras om innehållet i artiklarna 138e och 173 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen såvitt gäller villkoren för fysiska personers klagomål hos ombudsmannen respektive domstolens granskning av lagenligheten av rådets rättsakter.

4. Underlåtenhet att besvara en bekräftande ansökning inom en månad efter det att den ingivits skall räknas som ett avslag.”

Bakgrund

- 11 Efter Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen den 1 januari 1995 beslutade sökanden att undersöka på vilket sätt de svenska myndigheterna tillämpade offentlighetsprincipen gentemot svenska medborgare i fråga om handlingar med anknytning till Europeiska unionens verksamhet. I detta syfte kontaktade sökanden 46 svenska myndigheter, däribland Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen. Sökanden begärde att dessa skulle lämna ut ett visst antal handlingar från rådet rörande inrättandet av den europeiska polisbyrån (nedan kallad Europol), varav åtta handlingar innehades av Rikspolisstyrelsen och tolv av Justitiedepartementet. Sökanden erhöll 18 av de 20 begärda handlingarna. Justitiedepartementet vägrade lämna ut två handlingar med anledning av att de hade samband med den nederländska och den tyska regeringens ståndpunkter under förhandlingarna. Vidare hade vissa textavsnitt avlägsnats från de handlingar som lämnats ut. Beträffande vissa handlingar var det svårt att veta om textavsnitt avlägsnats eller inte.
- 12 Den 2 maj 1995 begärde sökanden att även rådet skulle lämna ut de ovannämnda 20 handlingarna.
- 13 Rådets generalsekretariat beviljade genom skrivelse av den 1 juni 1995 sökandens ansökan enbart i fråga om två handlingar. Dessa innehöll uppgifter om vilka frågor som skulle komma att prioriteras vid ett framtida franskt ordförandeskap i rådet med avseende på asyl- och invandringsfrågor samt rättsliga frågor. Tillgång till de övriga 18 handlingarna vägrades med motiveringen att "handlingarna 1—15 och 18—20 omfattades av principen om sekretess såsom den återges i artikel 4.1 i beslut 93/731".
- 14 Den 8 juni 1995 ingav sökanden en begäran om omprövning av beslutet om avslag till rådet.

- 15 Den behöriga avdelningen vid rådets generalsekretariat upprättade i samarbete med rådets rättstjänst ett underlag för "informationsgruppen" inom Ständiga representanternas kommitté (nedan kallad Coreper) och rådet. Därefter utsändes ett förslag till svar åtföljt av handlingarna i den skriftväxling mellan sökanden och rådets generalsekretariat som försiggått dessförinnan samt ett underlag från den 15 maj 1995 som upprättats av generaldirektören Charles Elsen vid rådets generaldirektorat för rättsliga och inrikes frågor (GD H), vilket hade utarbetats vid prövningen av den första ansökan (nedan kallat Charles Elsens underlag). Detta underlag innehöll en kort sammanfattning av handlingarnas innehåll och en preliminär bedömning av möjligheten att lämna ut dem. Underlaget översändes till sökanden första gången i samband med förfarandet vid förstainstansrätten, som bilaga till rådets svaromål. Den 3 juli 1995 beslutade "informationsgruppen" att lämna ut ytterligare två handlingar men vägrade att lämna ut de övriga 16 handlingarna. Coreper godkände vid ett möte den 5 juli 1995 lydelsen av det förslag till svar som "informationsgruppen" hade lagt fram.
- 16 Rådet har framhållit att samtliga aktuella handlingar innehafts av rådets medlemmar och att kopior av dem också har kunnat studeras vid "informationsgruppens" möte den 3 juli.
- 17 Efter Corepers möte tog rådet genom skrivelse av den 6 juli 1995 (nedan kallad det omtvistade beslutet) ställning till sökandens begäran om omprövning. I beslutet beviljade rådet sökanden tillgång till ytterligare två handlingar men avslog ansökan om tillgång till de återstående 16 handlingarna.
- 18 Rådet gav följande förklaring:

"Enligt rådets mening kan dessa handlingar inte lämnas ut, då detta skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet) och eftersom dessa handlingar rör rådets överläggningar, däribland de ståndpunkter som intagits av rådets medlemmar, och omfattas av sekretess.

Avslutningsvis vill jag rikta Er uppmärksamhet på bestämmelserna i artiklarna 138e och 173 i EG-fördraget som båda rör villkoren för att en fysisk person skall kunna inkomma med klagomål till ombudsmannen eller väcka talan vid domstolen mot rådets åtgärder.”

Förfarandet

- 19 Sökanden väckte talan genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 22 september 1995.

- 20 Europaparlamentet begärde, genom ansökan som inkom den 9 februari 1996, att få intervensera till stöd för sökandens yrkanden. Parlamentet återtog därefter sin begäran.

- 21 Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna och Konungariket Sverige har genom beslut den 23 april 1996 av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning tillåtits intervensera till stöd för sökandens yrkanden, medan Republiken Frankrike samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har tillåtits intervensera till stöd för svarandens yrkanden.

- 22 Genom en skrivelse som inkom den 3 april 1996 till förstainstansrätten uppmärksammade rådet rätten på att vissa relevanta handlingar, särskilt dess svaromål i förevarande mål, hade offentliggjorts på Internet. Enligt rådet utgjorde sökandens handlande ett åsidosättande av rättegångsreglerna. Rådet begärde att rätten skulle vidta lämpliga åtgärder för att hindra att sökanden vidtog fler liknande åtgärder.

- 23 Förstainstansrätten beslöt att behandla händelsen som en rättegångsfråga i den mening som avses i artikel 114.1 i rättegångsreglerna och förelade parterna att yttra sig om rättegångsfrågan. I avvaktan på deras svar förklarades det skriftliga förfarandet vilande. Yttranden inkom från sökanden samt den danska, den franska, den nederländska, den svenska och den brittiska regeringen.
- 24 Förstainstansrätten beslutade mot bakgrund av dessa yttranden att återuppta förfarandet utan hinder av hur den avsåg att framdeles behandla rättegångsfrågan (se nedan punkt 135—139).
- 25 Rätten beslutade den 4 juni 1996 att hänskjuta målet till fjärde avdelningen i utökad sammansättning. Den avslog en begäran från rådet av den 20 juni 1996 om att målet skulle avgöras av förstainstansrätten i plenum.
- 26 Det skriftliga förfarandet avslutades den 7 april 1997.

Parternas yrkanden

- 27 Sökanden har med stöd av Konungariket Danmark och Konungariket Nederländerna yrkat

— att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras,

— att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

28 Konungariket Sverige har yrkat att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras.

29 Rådet har yrkat

— att talan skall avvisas i sin helhet,

— att talan i andra hand skall avvisas i den del den avser handlingar som sökanden redan har erhållit och från vilka textavsnitt inte avlägsnats,

— att talan i annat fall skall ogillas,

— att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Republiken Frankrike har yrkat

— att talan skall ogillas,

— att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Förenade kungariket har yrkat att talan skall avvisas och i andra hand ogillas.

Upptagande till sakprövning

- 32 Rådet har åberopat flera grunder till stöd för sitt yrkande om avvisning. Dessa rör sökandens processbehörighet, att talan inte väckts i rätt tid, sökandens bristande talerätt och förstainstansrättens bristande behörighet. Dessa grunder skall prövas i tur och ordning.

Sökandens processbehörighet

- 33 Svenska Journalistförbundet är de svenska journalisternas fackförbund. Det innehar och publicerar en tidning kallad Journalisten. I inledningen till ansökan nämns "Svenska Journalistförbundets tidning" och "Tidningen Journalisten". I ansökan anges att sökande är Svenska Journalistförbundets tidning, men förhållandet dem emellan har inte förklarats på ett tydligt sätt. Under det skriftliga förfarandet kallades dock tidningen Journalisten för "sökanden".

Parternas argument

- 34 Som svar på en skriftlig fråga från förstainstansrätten uppgav sökandens ombud per fax av den 4 augusti 1997 att talan skulle anses ingiven av Svenska Journalistförbundet i egenskap av ägare till tidningen, eftersom förbundet var den enda av de två som hade processbehörighet enligt svensk rätt.
- 35 Sökandens ombud tillade vid sammanträdet att det inte går att göra verklig åtskillnad mellan Svenska Journalistförbundet och tidningen Journalisten. Ansökningarna om tillgång till handlingar och begäran om omprövning som tillställts rådet har framställts på Svenska Journalistförbundets och tidningen Journalistens brevpapper, och rådet har ställt sina svar till Svenska Journalistförbundets tidning. Svenska Journalistförbundet skulle således ha varit part i ärendet från början.

- 36 Den nederländska regeringen anser att det vore att visa prov på överdriven formalism att anse att en talan som väckts av en självständig enhet inom en juridisk person inte kan tillskrivas denna juridiska person, då det nu står klart att fullmakt att väcka talan utstälts i vederbörlig ordning och att parternas intressen i målet inte på något sätt påverkas negativt.
- 37 I en skrivelse av den 9 september 1997 har rådet gjort gällande att tidningen Journalisten, som rådet hade ansett som sökande i detta fall, mot bakgrund av det svar som sökandens ombud avgivit inte hade processbehörighet enligt svensk rätt.
- 38 Rådet har vidare gjort gällande att även om Svenska Journalistförbundet har kunnat träda i tidningen Journalistens ställe, kan det inte anses att rådets svar av den 6 juli 1995 var riktat till förbundet. Svenska Journalistförbundet skulle därför inte anses vara direkt och personligen berört av detta beslut.
- 39 Rådet har därför yrkat att förstainstansrätten skall avvisa talan.

Förstainstansrättens bedömning

- 40 På första sidan i ansökan hänvisas till tidningen Journalisten och till "Svenska journalistförbundets tidning".

- 41 Den fullmakt som utställts till sökandens ombud i enlighet med artikel 44.5 b i rättegångsreglerna har undertecknats av Lennart Lund, chefredaktör för tidningen Journalisten, i Svenska Journalistförbundets namn. Med avseende på detta har som bilaga till faxet av den 4 augusti 1997 (se ovan punkt 34) till handlingarna i målet fogats ett intyg, vari Svenska Journalistförbundet bekräftar att det hade befullmäktigat Lennart Lund att väcka denna talan.
- 42 Under dessa omständigheter har talan i själva verket väckts av Svenska Journalistförbundet, i dess egenskap av ägare till tidningen Journalisten.
- 43 Eftersom Svenska Journalistförbundet är en juridisk person som enligt svensk rätt har processbehörighet, kan rådet inte på denna grund yrka att talan skall avvisas.
- 44 Rådet kan för övrigt inte göra gällande att det omtvistade beslutet inte var riktat till Svenska Journalistförbundet då det har riktat sina två beslut om avslag, av den 1 juni och den 6 juli 1995, till "Christoph Andersson, Svenska Journalistförbundets tidning".

Huruvida talan har väckts i rätt tid

Parternas argument

- 45 Rådet har ifrågasatt att talan har väckts inom gällande tidsfrister. Det har gjort gällande att sökanden mottog det omtvistade beslutet den 10 juli 1995. Från denna tidpunkt skulle sökanden således ha haft två månader på sig för att väcka talan om ogiltigförklaring.

46 Rådet har gjort gällande att det i artikel 1 i bilaga II till rättegångsreglerna i den version som då var gällande, till förmån för de parter som inte hade hemvist i Storhertigdömet Luxemburg, föreskrevs att tidsfristerna i förfarandet skulle förlängas enligt följande:

- i Konungariket Belgien: med två dagar,
- i Förbundsrepubliken Tyskland, på Franska republikens europeiska territorium och på Konungariket Nederländernas europeiska territorium: med sex dagar,
- på Konungariket Danmarks europeiska territorium, i Konungariket Spanien, Irland, Republiken Grekland, Italienska republiken, Portugisiska republiken (förutom Azorerna och Madeira) och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland: med tio dagar,
- i andra europeiska länder och territorier: med två veckor.

47 Rådet har, med stöd av Frankrike, ifrågasatt att den bestämmelse som är tillämplig på andra länder även skulle vara tillämplig på medlemsstater i Europeiska unionen och anser att sökanden borde ha väckt talan inom en tilläggsfrist, med hänsyn till avstånd, om 10 dagar, för att undvika varje form av diskriminering av sökande från länder belägna längre ifrån Luxemburg än Sverige, vilka endast hade rätt till tio dagars tilläggsfrist.

48 Sökanden har åberopat själva lydelsen av artikel 1 i bilaga II i den version som återgivits ovan och anser inte att denna stöder rådets påstående. Det finns inte någon hänvisning till "medlemsstaterna" eller "icke medlemsstater" någonstans i texten. I avsaknad av bestämda tidsfrister för Sverige skulle sökande med hemvist där tillgodoräknas tilläggsfristen om två veckor, som tillämpas på alla europeiska stater som inte särskilt anges i artikeln. Rådets argument om diskriminering skulle inte vara övertygande, eftersom alla sökande från Belgien tillgodoräknas en

tilläggsfrist om två dagar medan samtliga invånare i Nederländerna tillgodoräknas en tilläggsfrist om sex dagar, trots att ett stort antal platser i Belgien är belägna längre ifrån Luxemburg än vissa platser i Nederländerna. Endast sökandens tolkning uppfyller kraven på rättssäkerhet.

- 49 Den svenska och den nederländska regeringen har givit sitt stöd åt denna tolkning. Vid sammanträdet underströk den svenska regeringens ombud att den tidigare tillgodoräknats en tilläggsfrist om två veckor.

Förstainstansrättens bedömning

- 50 Enligt fast rättspraxis skall de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om tidsfrister nogt iakttas av rättssäkerhetsskäl och med anledning av nödvändigheten att undvika varje form av diskriminering eller godtycklig behandling i rättsliga förfaranden (domstolens beslut av den 5 februari 1992 i mål C-59/91, Frankrike mot kommissionen, REG 1992, s. I-525, punkt 8).
- 51 Lydelsen av artikel 1 i bilaga II till rättegångsreglerna i den version som var gällande då talan väcktes kan inte tolkas så, att den tilläggsfrist med hänsyn till avstånd som var tillämplig på Sverige var tio dagar och inte två veckor. Tilläggsfristen om tio dagar var enbart tillämplig på vissa, särskilt angivna, länder, bland vilka Sverige inte förekom. Tilläggsfristen om två veckor var således tillämplig på länder och territorier i Europa för vilka en kortare tilläggsfrist inte hade fastställts, det vill säga även på Sverige.
- 52 Av detta följer att talan har väckts i rätt tid.

Sökandens rätt att väcka talan om ogiltigförklaring

Parternas argument

- 53 Rådet har även ifrågasatt att talan kan upptas till sakprövning, eftersom den rör handlingar som sökanden redan hade erhållit från svenska myndigheter, åtminstone i de delar det inte avlägsnats textavsnitt från handlingarna. Rådet skulle inte ha upplysts om att syftet med sökandens begäran var att granska de avsnitt som eventuellt hade avlägsnats från handlingarna. Sökandens intresse är av allmän och politisk beskaffenhet, och dess avsikt var att säkerställa att rådet tillämpade sin egen uppförandekodex och beslut 93/731 på ett riktigt sätt.
- 54 Under dessa omständigheter ställer sig rådet tveksamt till om sökanden, även om det omtvistade beslutet är riktat till sökanden, verkligen är berörd av detta, i den mening som avses i artikel 173 i EG-fördraget, enligt vilken enskilda inte kan väcka talan i det allmännas intresse utan vilken endast tillåter dem att väcka talan mot rättsakter som berör dem på ett sätt som särskiljer dem från alla andra.
- 55 I förevarande fall skulle sökanden inte kunna få någon fördel av att beviljas tillgång till de handlingar som sökanden redan innehar. Att sökanden inte har något intresse av målets utgång skulle utgöra rättegångsmissbruk.
- 56 Rådet har med stöd av den franska regeringen dessutom gjort gällande att de svenska myndigheternas utlämnande av handlingarna i fråga utgör ett åsidosättande av gemenskapsrätten, eftersom rådet inte i förväg hade beslutat eller ens beretts tillfälle att besluta om tillstånd till utlämnandet. Det skulle strida mot de gemenskapsrättsliga reglerna avseende omprövning och överprövning att en part drog fördel av ett åsidosättande av gemenskapsrätten för att därefter begära att förstainstansrätten skulle ogiltigförklara ett beslut vars verkan har kringgåts

genom åsidosättandet. Den omständigheten att handlingarna i fråga blev offentliga efter det att en myndighet agerat i strid med gemenskapsrätten skulle således medföra att sökanden inte kunde utöva sin rätt att väcka talan i detta fall.

- 57 Sökanden har svarat att rådet, vad beträffar bestämmelserna om sakprövning av talan, blandar ihop bestämmelserna om talan om ogiltigförklaring av beslut, som väckts av dem till vilka beslutet är riktat, och bestämmelserna om talan om ogiltigförklaring av förordningar, som väckts av vissa enskilda. Personer till vilka ett beslut är riktat skall kunna visa att de har ett intresse av att väcka talan, men skulle inte vara tvungna att visa att de är personligen berörda.
- 58 I förevarande fall skulle sökanden ha ett tillräckligt intresse av sakens utgång, som varken är av politisk eller allmän beskaffenhet. Sökanden har framhållit att det i tidningen Journalisten publiceras artiklar om särskilda ämnen av allmänt intresse och om offentliga myndigheters verksamhet samt om andra frågor som rör svenska journalisters arbetsförhållanden. Av detta skäl skulle sökanden ha ett direkt intresse av att få tillgång till rådets handlingar och, för det fall rådet avslår begäran av skäl som visar att rådet tillämpat relevanta bestämmelser på ett felaktigt sätt, av att få rådets avslagsbeslut ogiltigförklarat, för att säkerställa att institutionen handlar annorlunda i framtiden. Den omständigheten att sökanden erhållit handlingarna från en annan källa skulle således inte innebära att sökanden saknade intresse av målets utgång.
- 59 I den mån rådet anser att de handlingar som svenska myndigheter har lämnat ut utan föregående tillstånd från rådet har erhållits på ett rättsstridigt sätt, skulle sökanden ha ytterligare ett syfte som berättigar att dess talan prövas i sak, även vad beträffar de handlingar som i sin helhet lämnats ut av svenska myndigheter. I annat fall skulle det råda tveksamhet om vad sökanden skulle kunna göra med dessa handlingar.
- 60 Sökanden har också tillbakavisat rådets argument att det utgör rättegångsmissbruk att sökanden inte har ett tillräckligt intresse av målets utgång. Sökanden har förkla-

rat att den, då den begärde att få tillgång till rådets handlingar, endast hade begärt, och av Rikspolisstyrelsen erhållit, åtta av de 20 handlingarna. Ansökan om tillgång till de övriga tolv handlingarna skulle ha ingivits till Justitiedepartementet samma dag som ansökan om tillgång till de 20 handlingarna inkom till rådet. Därtill föreföll textavsnitt ha avlägsnats från en betydande andel av de erhållna handlingarna. Sökanden hade således inte någon som helst garanti för att ha erhållit samtliga handlingar i deras helhet. Rådet självt har inte angivit för förstainstansrätten från vilka handlingar textavsnitt avlägsnats, trots att rådet yrkat att rätten skulle avvisa talan till följd av att den rörde handlingar som lämnats ut och från vilka textavsnitt inte avlägsnats. Sökanden skulle således inte kunna veta från vilka handlingar textavsnitt inte hade avlägsnats.

- 61 Den svenska regeringen har uttryckt sitt stöd för sökandens argument i fråga om möjligheterna att pröva talan i sak. Den delar inte rådets åsikt att utlämnandet av handlingar i Sverige skulle vara rättsstridigt i förhållande till gemenskapsrätten. Det skulle inte finnas någon implicit gemenskapsbestämmelse, med stöd i en gemensam rättslig tradition, enligt vilken upphovsmannen till en handling ensam skulle ha rätt att besluta om att lämna ut denna.
- 62 Den nederländska regeringen har tillbakavisat rådets argument att sökanden inte har något intresse av målets utgång. Beslut 93/731 skulle ha fattats med uttrycklig hänvisning till allmänintresset. Sökanden skulle därför inte vara skyldig att ange något särskilt intresse för att få ta del av handlingar. Denna talan skulle syfta till att skydda rättigheterna för den som det omtvistade beslutet är riktat till. Det skulle inte vara fråga om en talan som väckts i det allmännas intresse. Sökanden skulle ha intresse av att förutse om rådet i framtiden skulle inta en restriktiv hållning i fråga om dess ansökningar om att få ta del av handlingar. Redan rådets påstående att sökanden förfogar över handlingar i strid med gemenskapsrätten skulle innebära att sökanden har ett berättigat intresse av att väcka talan. Det säger sig självt att det intresse som avses i beslut 93/731 utgörs av rätten att lagligen få ta del av en handling.

- 63 Den brittiska regeringen har gjort gällande att talan skall avvisas, eftersom sökanden inte har ett tillräckligt intresse av målets utgång. Denna talan skulle således utgöra rättegångsmissbruk. Inte något av de skäl som sökanden uppgivit skulle vara tillräckligt för att sökanden skall anses ha ett berättigat intresse av att väcka talan enligt artikel 173 i EG-fördraget.

Förstainstansrättens bedömning

- 64 Det omtvistade beslutet är riktat till sökanden. Sökanden är därför inte tvungen att visa att den är direkt och personligen berörd av beslutet. Det är tillräckligt att sökanden visar att den har ett intresse av att beslutet ogiltigförklaras.
- 65 Vad beträffar kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58, svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66, nedan kallat beslut 94/90), har förstainstansrätten redan fastslagit att det följer av systematiken i beslut 94/90 att detta är avsett att tillämpas generellt på ansökningar om tillgång till handlingar. Enligt beslutet kan vem som helst begära att få tillgång till vilken som helst av kommissionens handlingar som inte offentliggjorts, utan att det fordras att begäran motiveras (se förstainstansrättens dom av den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc mot kommissionen, REG 1998, s. I-0000, punkt 48).
- 66 Beslut 93/731 syftar till att tolka principen om medborgarnas tillgång till information så vidsträckt som möjligt, för att förstärka institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Beslut 93/731 fordrar, lika litet som beslut 94/90, att allmänheten motiverar sin begäran att få ta del av handlingar.

- 67 En person som fått avslag på sin ansökan om att få ta del av en handling eller en del av en handling har följaktligen redan av detta enda skäl ett intresse av att beslutet om avslag ogiltigförklaras.
- 68 I detta fall innebär det omtvistade beslutet att ansökan har avslagits i fråga om 16 av 20 handlingar. Sökanden har följaktligen ett intresse av att detta beslut ogiltigförklaras.
- 69 Den omständigheten att de begärda handlingarna redan var offentliga saknar relevans i detta hänseende.

Förstainstansrättens behörighet

Parternas argument

- 70 Den franska regeringen har gjort gällande att det omtvistade beslutet omfattas av bestämmelserna om tillgång till handlingar som antagits med stöd av bestämmelserna i avdelning VI i EU-fördraget. Inte någon bestämmelse i denna avdelning reglerar villkoren för tillgång till handlingar som antagits med stöd av dessa bestämmelser. I avsaknad av uttryckliga bestämmelser skulle beslut 93/731, som fattats med stöd av artikel 151.3 i EG-fördraget, inte vara tillämpligt på handlingar som antagits med stöd av bestämmelserna i avdelning VI i EU-fördraget.
- 71 Den brittiska regeringen har gjort gällande att förstainstansrättens behörighet inte omfattar avdelning VI i EU-fördraget och följaktligen inte den fråga som uppkommit i förevarande mål om tillgång till handlingar rörande detta område. Samarbete i rättsliga och inrikes frågor skulle inte omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde, men däremot av det mellanstatliga samarbetet. Det följer klart av artikel E i

EU-fördraget att institutionerna, i frågor som rör samarbete i rättsliga och inrikes frågor, skall utöva sina befogenheter på de villkor och i de syften som har fastställts i avdelning VI till EU-fördraget. Då institutionerna utövar dessa befogenheter omfattas de av avdelning VI och inte av EG-fördraget. Det följer av artikel L i EU-fördraget att EG-fördragets behörighetsregler inte är tillämpliga på avdelning VI i EU-fördraget. Förstainstansrätten skulle således sakna behörighet såväl i formellt som i materiellt hänseende. Under alla omständigheter skulle det ofta vara omöjligt att särskilja dessa två sorters frågor.

- 72 Den brittiska regeringen har medgivit att beslut 93/731 är tillämpligt på handlingar som omfattas av avdelning VI men anser inte att det därav följer att förstainstansrätten kan pröva ett avslag på en ansökan om att få tillgång till dessa handlingar. Förstainstansrätten skulle i synnerhet inte kunna utöva sin domsrätt på den grunden att beslut 93/731 har antagits med stöd av artikel 151 i EG-fördraget. Artikel 7.3 i beslutet skulle sakna relevans i detta hänseende, eftersom hänvisningen till möjligheten att väcka talan enligt artikel 173 i EG-fördraget inte skulle kunna leda till att förstainstansrätten utvidgade sin behörighet.
- 73 Enligt sökanden framgår det uttryckligen av beslut 93/731 att förstainstansrätten har behörighet att döma i tvister som uppkommer genom tillämpning av detta beslut och anges närmare att dess bestämmelser är tillämpliga på varje handling som rådet förfogar över. Kriteriet för att beslut 93/731 skall vara tillämpligt skulle således vara att rådet förfogar över en handling, oavsett handlingens innehåll, med undantag för de handlingar som upprättats av personer utanför rådet. I sin dom av den 19 oktober 1995 i mål T-194/94, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet (REG 1995, s. II-2765) skulle förstainstansrätten ha ogiltigförklarat ett beslut, genom vilket rådet avslagit sökandens ansökan om att få ta del av beslut som rådet fattat inom området för "rättsliga och inrikes frågor", utan att rådet i det målet hade bestritt rättens behörighet att sakpröva ett avslag på en ansökan om att få ta del av handlingar som omfattades av avdelning VI i EU-fördraget.
- 74 Detta argument stöds av den svenska, den danska och den nederländska regeringen. Även om förstainstansrätten saknar behörighet att pröva lagenligheten av rättsakter som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget, skulle rätten ha behörighet att uttala sig i frågan om allmänhetens tillgång till handlingar rörande sådana rättsakter.

- 75 Den nederländska regeringen har tillagt att det omtvistade beslutet inte har fattats med stöd av avdelning VI i EU-fördraget och att denna avdelning inte heller utgör den rättsliga grunden för beslut 93/731. Det har således inte yrkats att förstainstansrätten skall avgöra en tvist rörande samarbetet i rättsliga och inrikes frågor som sådant.

Förstainstansrättens bedömning

- 76 Innan den franska och den brittiska regeringens avvisningsyrkande prövas, skall det kontrolleras om yrkandet kan upptas till sakprövning med hänsyn till rättegångsreglerna.
- 77 Rådet har inte framställt detta yrkande under det skriftliga förfarandet. Yrkandena i en interventionsansökan kan emellertid inte ha något annat syfte än att stödja någon av parternas yrkanden (artikel 37 sista stycket i domstolens EG-stadga, vilken är tillämplig på förstainstansrätten enligt artikel 46 i samma stadga).
- 78 Av detta följer att den franska och den brittiska regeringen inte har rätt att framställa en invändning om rättegångshinder och att förstainstansrätten inte är skyldig att pröva de grunder de anfört till stöd för yrkandet (se domstolens dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m. fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-1125, punkt 22; svensk specialutgåva, häfte 14).
- 79 Det följer emellertid av artikel 113 i rättegångsreglerna att förstainstansrätten när som helst på eget initiativ kan pröva huruvida talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, däri inbegripet de yrkanden som har framställts av intervenienterna (förstainstansrättens dom av den 24 oktober 1997 i mål T-239/94, EISA mot kommissionen, REG 1997, s. II-1839, punkt 26).

- 80 Den franska och den brittiska regeringens avvisningsyrkande aktualiserar en fråga av ordre public-karaktär (grunderna för rättsordningen), eftersom det rör förstainstansrättens behörighet. Förstainstansrätten kan således pröva det på eget initiativ.
- 81 Det framgår uttryckligen av artiklarna 1.2 och 2.2 i beslut 93/731 att detta är tillämpligt på alla rådets handlingar. Tillämpningen av beslut 93/731 är således oberoende av innehållet i handlingen.
- 82 Enligt artikel K 8.1 i EU-fördraget är rättsakter som antagits med tillämpning av artikel 151.3 i EG-fördraget, vilken utgör rättslig grund för beslut 93/731, tillämpliga på bestämmelserna i avdelning VI i EU-fördraget.
- 83 Rådets beslut 93/662/EG av den 6 december 1993 om antagande av rådets arbetsordning (EGT L 304, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 35), som antagits bland annat med stöd av artikel 151.3 i EG-fördraget, är därför även tillämpligt på rådets möten i frågor som rör avdelning VI i EU-fördraget.
- 84 I konsekvens med detta måste beslut 93/731 vara tillämpligt på handlingar som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget, såvida det inte finns någon bestämmelse om motsatsen.
- 85 Den omständigheten att förstainstansrätten enligt artikel L i EU-fördraget inte är behörig att pröva lagenligheten av de rättsakter som omfattas av avdelning VI i samma fördrag, hindrar inte att rätten är behörig att uttala sig i frågan om allmänhetens tillgång till handlingar rörande dessa. Bedömningen av det omtvistade beslutets lagenlighet omfattas av rättens behörighet att i enlighet med artikel 173 pröva lagenligheten av beslut som rådet fattat med stöd av beslut 93/731. Pröv-

ningen berör inte på något sätt det mellanstatliga samarbetet i rättsliga och inrikes frågor som sådant. Rådet har för övrigt självt fäst sökandens uppmärksamhet på möjligheten att väcka talan mot dess beslut med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (se ovan punkt 18).

- 86 Den omständigheten att handlingarna omfattas av avdelning VI i EU-fördraget skall beaktas enbart i den mån deras innehåll eventuellt skulle kunna omfattas av något eller några av undantagen i beslut 93/731. I så fall är det fråga om en prövning i sak av lagenligheten av rådets beslut om avslag och inte om huruvida talan som sådan kan upptas till prövning.
- 87 Av det anförda följer att förevarande talan kan prövas i sak.

Prövning i sak

- 88 Sökanden har anförts följande fem grunder till stöd för att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras: Den grundläggande gemenskapsrättsliga principen om att medborgarna i Europeiska unionen skall ha så stor och så fullständig tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar som möjligt har åsidosatts, liksom principen om skydd för berättigade förväntningar. Vidare har artikel 4.1 i beslut 93/731, artikel 4.2 i samma beslut samt artikel 190 i EG-fördraget alla överträtts.
- 89 Förstainstansrätten skall till att börja med göra en samlad bedömning av den tredje och den femte grunden.

Den tredje och den femte grunden i förening: Överträdelse av artikel 4.1 i beslut 93/731 och artikel 190 i EG-fördraget

Parternas argument

— Överträdelse av artikel 4.1 i beslut 93/731

90 Sökanden har gjort gällande att rådet inte har gjort någon konkret bedömning av den följd det sannolikt skulle kunna få för den allmänna säkerheten inom Europeiska unionen om de begärda handlingarna lämnades ut. Den omständigheten att det fordrats en begäran om omprövning för att rådet skall gå med på att lämna ut handlingarna, vilka redan översänts till Europaparlamentet och således var fullkomligt offentliga, skulle tvärtom vara särskilt uppseendeväckande.

91 Då beslut 93/731 inte innehåller någon definition av allmän säkerhet har sökanden föreslagit följande definition:

”handlingar eller utdrag ur handlingar som, om de lämnades ut till allmänheten, skulle utsätta medborgarna i gemenskapen, gemenskapens institutioner eller medlemsstaternas myndigheter för terrorism, spionage, uppror, omstörtande verksamhet och revolution, eller som direkt skulle hindra myndigheternas arbete med att förhindra sådan verksamhet, skall omfattas av undantaget om allmän säkerhet och därmed inte kunna lämnas ut till allmänheten”.

92 Till stöd för sin ståndpunkt, att rådet rättsstridigt åberopat undantaget till skydd för den allmänna säkerheten, har sökanden därefter givit en detaljerad beskrivning av innehållet i samtliga handlingar som sökanden erhållit.

- 93 Sökanden har underkänt rådets argument att det inte skulle ligga i allmänhetens intresse att låta dem som deltar i en rättsstridig verksamhet få detaljerad kunskap om de strukturer och medel som polissamarbetet inom Europeiska unionen förfogar över. Detta argument saknar helt samband med det verkliga innehållet i handlingarna i fråga. Sökanden har erinrat om att de två handlingar som de svenska myndigheterna vägrat att lämna ut inte rörde allmän säkerhet utan de ståndpunkter som Konungariket Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland intagit under förhandlingarna.
- 94 Rådet har bestritt att det skulle ha ansett att alla handlingar som avser Europol omfattas av undantaget till skydd för den allmänna säkerheten. Den omständigheten att fyra handlingar har lämnats ut skulle visa att en konkret bedömning har gjorts och att resultatet av denna varit att vissa handlingar har kunnat lämnas ut, andra inte.
- 95 Rådet har med stöd av den franska och den brittiska regeringen gjort gällande att det inte i något fall är nödvändigt att definiera begreppet allmän säkerhet restriktivt för tillämpning av beslut 93/731. Begreppet allmän säkerhet borde ges en flexibel definition för att ändrade omständigheter skall kunna beaktas. Under alla omständigheter kan endast rådet självt bedöma om utlämnandet av en viss handling kan leda till att skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet) äventyras.
- 96 Detta gäller i än högre grad handlingar som uteslutande rör frågor som omfattas av avdelningarna V och VI i EU-fördraget. Rådet betvivlar inte att förstainstansrätten, även om den anser sig behörig att pröva frågor om tillgång till handlingar som uteslutande rör frågor som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget, ändå inte skulle ersätta rådets bedömning med sin egen på denna punkt.

- 97 Rådet anser att sökandens sammanfattning av handlingarna i fråga varken är objektiv eller detaljerad.
- 98 Den svenska regeringen har invänt mot rådets beskrivning av hur "informationsgruppen" inom Coreper har behandlat ansökan om tillgång till handlingarna i förevarande fall.
- 99 Den svenska representanten i "informationsgruppen" skulle till exempel inte ha fått tillgång till de begärda handlingarna före gruppens sammanträde. Ärendet hade inte kunnat förberedas på ett tillfredsställande sätt under en så kort tidsfrist.
- 100 Coreper skulle endast ha tagit ställning till frågan huruvida beslutet om ansökan om tillgång till handlingar kunde fattas efter ett skriftligt förfarande. Vid omröstningen i Coreper den 5 juli 1995 lade den svenska regeringen och fyra andra medlemsstater ned sina röster. Den svenska regeringen skulle för övrigt ha avgivit en förklaring, som uttryck för sitt missnöje med hur ärendet behandlades.
- 101 Den danska regeringen instämmer i huvudsak i den svenska regeringens kritik av behandlingen av ärendet. Rådets bedömning av de olika handlingarna var inte av formell karaktär. Vid rådets generalsekretariat skulle man inledningsvis ha undersökt möjligheterna för undantag i artikel 4.1 i beslut 93/731. Därefter skulle man ha bedömt att undantaget till skydd för allmän säkerhet, på ett allmänt sätt, kunde motivera att handlingar rörande Europol sekretessbelades. Prövningen av begäran om omprövning gav upphov till tvivel huruvida undantaget verkligen kunde användas, för att på ett allmänt sätt motivera ett avslag på ansökan om tillgång till dessa handlingar. Rådet skulle således, som en kompromiss, ha beslutat att som skäl anföra de mycket allmänna övervägandena i artikel 4.2 i beslut 93/731. Diskussionerna i rådets generalsekretariat rörde inte frågan huruvida ett offentliggö-

rande av handlingarna skulle medföra risk för konkreta skadeverkningar på den allmänna säkerheten eller för sekretessen.

102 Den nederländska regeringen anser, efter att ha studerat handlingarna i fråga, att hänsynen till allmän säkerhet inte i något fall kan motivera ett avslag på ansökan om tillgång till de nämnda handlingarna. Den har dock inte avstått från att uttala sig om en handling som den inte förfogar över. Enligt den nederländska regeringen skall det, för att det skall kunna prövas om rådet hade fog för att vägra tillgång till de aktuella handlingarna av hänsyn till allmän säkerhet, för varje handling prövas om ett utlämnande skulle skada gemenskapens eller medlemsstaternas grundläggande intressen i så hög grad att deras existens hotades. Regeringen har påpekat att rådet i fråga om åtminstone fyra handlingar har godtagit att slutligen lämna ut dem till journalisten T. Vägran att lämna ut handlingarna till sökanden utgör således en godtycklig diskriminering.

103 Rådet har insisterat på det faktum att handlingarnas lydelse verkligen har varit föremål för bedömning. Det finns inget stöd för att de andra medlemmarna i rådet som lade ned sina röster gjorde detta av samma skäl som den svenska regeringen. Inte någon medlemsstat skulle ha röstat emot beslutet till följd av begäran om omprövning och har inte heller anslutit sig till den svenska regeringens förklaring.

— Överträdelse av artikel 190 i EG-fördraget

104 Sökanden har gjort gällande att avslaget, som formulerats i en enda mening, på ansökan om att få ta del av 16 av 20 handlingar inte uppfyller vare sig kraven i artikel 190 i EG-fördraget eller i artikel 7.3 i beslut 93/731. Det skulle i själva verket ha varit omöjligt för sökanden att avgöra om talan mot avslaget skulle väckas vid förstainstansrätten. Det skulle inte vara lättare för förstainstansrätten att avgöra om rådet har tillämpat de ovannämnda undantagen på ett riktigt sätt. Det är endast för att sökanden helt eller delvis förfogade över merparten av de begärda handlingarna som den kunde visa att rådet har tillämpat undantaget på ett rättsstridigt sätt

i detta fall. Sökanden har begärt att förstainstansrätten skall granska de aktuella handlingarna för att avgöra om rådets beslut är välgrundat och om rådet hade fog för att åberopa undantagen.

- 105 Rådet har med stöd av den franska och den brittiska regeringen gjort gällande att motiveringen i det omtvistade beslutet innehåller rådets väsentliga skäl för beslutet. Dess beslut skulle följaktligen vara vederbörligen motiverat. Det vore onödigt att kräva en särskild motivering för varje detaljbeslut rådet fattat under handläggningen. Om det vore nödvändigt att ge en mycket detaljerad motivering till varje beslut om att avslå ansökan om tillgång till handlingar skulle ändamålet med artikel 4.1 i beslut 93/731 äventyras. I beslut 93/731 föreskrivs mycket korta tidsfrister för rådet att besvara en sådan ansökan. Då ansökan avser flera handlingar som innehåller ett stort antal sidor skulle motiveringen följaktligen bli mer kortfattad än den motivering som ges i anledning av en mindre omfattande ansökan. Dessutom innehåller de begärda handlingarna en gemensam grundläggande faktor som framgår mycket tydligt.
- 106 Den svenska regeringen har hävdat att det för varje handling skall göras en avvägning mellan rådets intresse av att hålla sina överläggningar hemliga och allmänhetens intresse av att få ta del av handlingar samt att det omtvistade beslutet är otillräckligt motiverat. Rådet har inte uppgivit om de två skäl det angivit är tillämpliga på samtliga handlingar eller, om detta inte är fallet, vilken eller vilka av dessa skäl som är tillämpliga på olika handlingar. Allmänheten har rätt att veta varför en viss handling inte lämnas ut, alltefter omständigheterna i varje enskilt fall.
- 107 Den danska regeringen har gjort gällande att det inte är tillräckligt att på ett allmänt sätt hänvisa till möjligheterna att göra undantag och att återge lydelsen av beslut 93/731. Ett avslag enligt artikel 4.1 i beslutet kan inte rätteligen motiveras genom att det på ett allmänt sätt görs gällande att ett visst intresse i artikel 4.1 påverkas. Inte heller kan möjligheten att göra undantag till skydd för sekretessen i artikel 4.2 rättfärdiga ett avslag på allmänna grunder. Principen om konkret

bedömning skall tillämpas. I vissa fall skulle rådet kunna vara skyldigt att lämna ut handlingar där de uppgifter utelämnats som skulle vara nödvändiga att skydda med stöd av artikel 4.

- 108 Den nederländska regeringen har även gjort gällande att rådet avslagit ansökan om tillgång till olika handlingar på oklara grunder. Det omtvistade beslutet återgav enbart kriterierna i artikel 4 i beslut 93/731, utan att närmare ange vilka handlingar som varit föremål för avslag med stöd av artikel 4.1 och vilka som varit det med stöd av artikel 4.2. Vad vidare beträffar de handlingar som inte lämnats ut för att rådet avsåg att skydda sekretessen vid rådets överläggningar, framgår det inte av det omtvistade beslutet om det i vederbörlig ordning gjorts någon vederbörlig intresseavvägning.

Förstainstansrättens bedömning

- 109 Genom beslut 93/731 ges medborgarna rätt att ta del av handlingar som innehas av rådet. Det följer av dess systematik att det är avsett att tillämpas generellt på ansökningar om tillgång till handlingar. Enligt beslutet kan vem som helst ansöka om att få tillgång till vilken som helst av rådets handlingar som inte offentliggjorts, utan att det fordras att ansökan motiveras (se ovan punkt 65).
- 110 Det finns två kategorier av undantag från den allmänna principen om allmänhetens tillgång till rådets handlingar i artikel 4 i beslutet. Dessa undantag skall tolkas och tillämpas restriktivt, så att tillämpningen av den allmänna principen i beslutet inte undergrävs (se för motsvarande bestämmelser i beslut 94/90 förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 56).

- 111 Den första kategorin undantag är formulerad i tvingande ordalag och föreskriver att tillgång till rådets handlingar inte får beviljas om det kan undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar) (se ovan punkt 7). Av detta följer att rådet enligt artikel 4.1 är skyldigt att vägra att lämna ut handlingar som omfattas av något av undantagen i den första kategorin, om vissa villkor är uppfyllda (se domen i det ovannämnda målet Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, punkt 64).
- 112 Av verbet "kunna" följer emellertid att rådet, innan det fattar beslut med anledning av en ansökan om tillgång till dess handlingar, är skyldigt att för varje handling som begärs utlämnad pröva om dess offentliggörande, med anledning av de uppgifter handlingen innehåller, verkligen skulle kunna skada något av de intressen som skyddas av den första kategorin undantag. Om så är fallet, är rådet skyldigt att vägra tillgång till handlingen i fråga, eftersom det i uppförandekodexen stadgas att institutionerna i sådana fall skall "vägra" tillgång (domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 52, och förstainstansrättens dom av den 19 mars 1998 i mål T-83/96, van der Wal mot kommissionen, REG 1998, s. I-0000, punkt 43).
- 113 Med avseende på den andra kategorin är bestämmelsen däremot formulerad på ett sådant sätt att den ger rådet möjlighet att också avslå en ansökan om tillgång till handlingar för att skydda sekretessen vid sina överläggningar (se ovan punkt 8). Av detta följer att rådet enligt artikel 4.2 förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för rådet att vid behov avslå en ansökan om tillgång till handlingar som har samband med dess överläggningar. Rådet bör trots det, då det använder sitt utrymme för skönsmässig bedömning, göra en verklig avvägning mellan å ena sidan medborgarens intresse av att få tillgång till rådets handlingar och å andra sidan rådets eventuella intresse av att skydda sekretessen vid sina överläggningar (se domen i det ovannämnda målet Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, punkterna 64 och 65).
- 114 Rådet har också rätt att samtidigt åberopa såväl ett undantag ur den första som ur den andra kategorin för att vägra tillgång till sina handlingar, då det inte finns någon bestämmelse i beslut 93/731 som hindrar detta. Det kan i själva verket inte uteslutas att rådets offentliggörande av vissa handlingar skadar både det intresse

som skyddas genom den första kategorin undantag och rådets intresse av sekretess vid sina överläggningar (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 61).

- 115 Mot bakgrund av dessa omständigheter skall det prövas om det omtvistade beslutet uppfyller det krav på motivering som uppställs i artikel 190 i EG-fördraget.
- 116 Skyldigheten att motivera enskilda beslut har det dubbla syftet att upplysa berörda parter om skälen för den vidtagna åtgärden för att de skall kunna göra gällande sina rättigheter och för att gemenskapsdomstolarna skall kunna utföra sin kontroll av beslutets lagenlighet (se bland annat domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkt 15, och förstainstansrättens dom av den 12 januari 1995 i mål T-85/94, Branco mot kommissionen, REG 1995 s. II-45, punkt 32).
- 117 Motiveringen till ett beslut om avslag på en ansökan om tillgång till handlingar bör således, åtminstone för varje grupp av handlingar, innehålla de särskilda skälen för att rådet anser att de begärda handlingarna omfattas av något av undantagen i beslut 93/731 (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkterna 64 och 74, och domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 54).
- 118 I det omtvistade beslutet (se ovan punkt 18) anger rådet endast att ett utlämnande av de 16 handlingarna i fråga skulle skada det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet) och att handlingarna rör rådets överläggningar, inbegripet de ståndpunkter som intagits av rådets medlemmar, och därför omfattas av skyldigheten att upprätthålla sekretess.

- 119 Även om rådet har åberopat både det obligatoriska undantaget till skydd för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet) och det fakultativa undantaget till skydd för sekretessen vid sina överläggningar, har det inte närmare angivit, om det åberopar de båda undantagen kumulativt i fråga om samtliga handlingar som omfattas av avslaget, eller om det anser att vissa handlingar omfattas av det första undantaget och andra av det andra undantaget.
- 120 Det första avslaget i skrivelsen av den 1 juni 1995 grundades enbart på ”principen om sekretess såsom den återges i artikel 4.1 i beslut 93/731”. Trots detta har rådet lämnat ut ytterligare två handlingar efter det att det på sökandens begäran gjort en omprövning av sitt första beslut, nämligen en rapport om verksamheten vid narkotikaenheten inom Europol (handling nr 4533/95) och en preliminär dagordning för ett sammanträde i K.4-kommittén (handling nr 4135/95) — handlingar som uppenbarligen omfattas av rådets verksamhet inom området för avdelning VI i EU-fördraget. Om redan det faktum att dessa handlingar omfattas av avdelning VI i EU-fördraget innebär att de omfattas av undantaget till skydd för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet), skulle rådet inte ha kunnat lämna ut dessa handlingar. Då rådet, efter att ha gjort en intresseavvägning, bedömde att det hade möjlighet att lämna ut dessa två handlingar, måste det ha ansett att alla handlingar som omfattas av avdelning VI inte automatiskt omfattas av det första undantaget till skydd för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet). För övrigt har rådet självt medgivit att det inte anser att samtliga handlingar som berörde Europol omfattas av undantaget till skydd för allmän säkerhet.
- 121 Domstolens praxis visar att begreppet allmän säkerhet inte har en enda och entydigt innebörd. Begreppet omfattar såväl en medlemsstats inre och yttre säkerhet (domstolens dom av den 17 oktober 1995 i mål C-70/94, Werner, REG 1995, s. I-3189, punkt 25) som ett avbrott i försörjningen med vitala produkter, såsom petroleumprodukter, samt de risker detta skulle medföra för en stat (domstolens dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, Campus Oil m. fl., REG 1984, s. 2727, punkt 34; svensk specialutgåva, häfte 7). Begreppet kan också omfatta situationer i vilka ett utlämnande till allmänheten av vissa handlingar direkt skulle skada myndigheternas ansträngningar att förhindra brottslig verksamhet, såsom sökanden har hävdad.

- 122 Charles Elsens underlag (se ovan punkt 15) visar att merparten av de handlingar som rådet vägrat att lämna ut endast berörde förhandlingarna som föregick antagandet av Europokonventionen, särskilt de förslag som ordförandeskapet och andra delegationer lade fram i samband med förhandlingarna, och inte Europols operativa verksamhet. Då rådet således inte har angivit skälen för att ett utlämnande av handlingarna verkligen skulle kunna vara till skada för den allmänna säkerheten, har sökanden inte fått veta på vilken grund beslutet vilar, för att därmed kunna göra gällande sina rättigheter. Av detta följer att inte heller förstainstansrätten själv kan bedöma skälen för att de handlingar som inte lämnats ut skulle omfattas av undantaget till skydd för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet) och inte av undantaget till skydd för sekretessen vid rådets överläggningar.
- 123 Rådet har inget stöd för att påstå att det, i förevarande fall, inte kunde förklara varför detta undantag var tillämpligt utan att äventyra dess grundläggande funktion, som kommer till uttryck såväl i dess uppgift att utgöra ett skydd för det allmänna samhällsintresset som i dess obligatoriska karaktär. Charles Elsens underlag visar tydligt att det var möjligt att ge en antydning om skälen för att vissa handlingar inte kunde lämnas ut till sökanden, utan att därmed avslöja innehållet i handlingarna.
- 124 Vad avslutningsvis beträffar undantaget till skydd för sekretessen vid rådets överläggningar, har rådet inte i sitt beslut särskilt angivit att samtliga handlingar som begärdes utlämnade omfattades av undantaget till skydd för det allmänna samhällsintresset (se ovan punkt 119). Sökanden kunde således inte utesluta att den nekats tillgång till en del av handlingarna i fråga på grund av att de endast omfattades av undantaget till skydd för sekretessen vid rådets överläggningar.
- 125 Det omtvistade beslutets innehåll gör det inte möjligt för sökanden, och följaktligen inte heller för förstainstansrätten, att kontrollera om rådet har iakttagit sin skyldighet att verkligen göra en intresseavvägning enligt artikel 4.2 i beslut 93/731. Det omtvistade beslutet hänvisar enbart till den omständigheten att de handlingar

som begärts utlämnade berör rådets överläggningar, inklusive de ståndpunkter som intagits av rådets medlemmar, utan att ange om rådet har gjort en jämförande bedömning i form av en avvägning mellan å ena sidan de medborgares intressen som begärde att få tillgång till handlingarna och å andra sidan de sekretesskriterier som gäller för rådets överläggningar (domen i det ovannämnda målet Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, punkt 74).

- 126 Rådets första svar, som för övrigt har tillställts sökanden på franska, trots att sökanden formulerat sin första ansökan på tyska, anger enbart bestämmelserna i artikel 4.1 i beslut 93/731, som stöd för att handlingarna skulle omfattas av "konfidentialitetsprincipen". Således gör inte heller detta första svar det möjligt för sökanden eller förstainstansrätten att kontrollera om rådet verkligen gjorde en intresseavvägning vid tidpunkten för den första ansökan.
- 127 Av det anförda följer att det omtvistade beslutet inte uppfyller kraven på motivering i artikel 190 i EG-fördraget och skall ogiltigförklaras utan att det finns skäl att pröva talan på de övriga grunder som sökanden anført eller att undersöka själva handlingarnas innehåll.

Den nederländska regeringens begäran att förstainstansrätten skall uppmana domstolen att lämna ut ett underlag som upprättats vid domstolen

- 128 Den nederländska regeringen har begärt att förstainstansrätten skall uppmana domstolen att lämna ut ett underlag som upprättats av domstolens forsknings- och dokumentationsavdelning med anledning av domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet (REG 1996, s. I-2169).
- 129 Eftersom nämnda underlag inte ligger till grund för denna dom saknas det skäl att besluta om begäran.

Offentliggörandet av svaromålet på Internet

Parternas argument

- 130 Som redan har framhållits i punkt 22, riktade rådet, genom skrivelse som inkom till förstainstansrätten den 3 april 1996, rättens uppmärksamhet på den omständigheten att vissa relevanta handlingar, särskilt dess svaromål i förevarande mål, hade offentliggjorts på Internet. Enligt rådet utgjorde sökandens uppträdande ett åsidosättande av rättegångsreglerna. Rådet framhöll särskilt den omständigheten att sökanden hade gjort ändringar i svaromålets text innan det offentliggjordes på Internet. Vidare skulle sökanden ha namngivit ansvariga tjänstemän vid rådet samt upplyst om deras telefonnummer och adresser samt uppmanat allmänheten att tillstålla dessa tjänstemän eventuella kommentarer om ärendet. Rådet har begärt att rätten skulle vidta lämpliga åtgärder för att hindra att sökanden vidtog fler liknande åtgärder.
- 131 Genom skrivelse som inkom den 3 maj 1996, har sökandens ombud förklarat att de inte hade haft någon del i offentliggörandet av svaromålet och andra handlingar rörande målet på Internet. De skulle inte ha haft vetskap om att så skett förrän de mottog skrivelsen från förstainstansrättens kansli. Ombuden skulle genast ha begärt att sökanden återkallade samtliga handlingar från Internet och upplyst dem om att de inte längre kunde företräda dem om detta inte skedde.
- 132 Genom yttrande som inkom den 24 maj 1996, bekräftade sökanden att den hade offentliggjort handlingarna på Internet utan att upplysa sina ombud om det. Sökanden förklarade att ändringarna av svaromålet hade gjorts av rent praktiska skäl och att syftet med ändringarna inte var vare sig att ändra innehållet i svaromålet eller att försvaga rådets försvar. Sökanden hade endast försökt korta ner svaromålet genom att utelämna vissa textavsnitt, med anledning av den tid det tog att hämta svaromålet från Internet. Sökanden skulle inte alls haft för avsikt att utöva påtryckningar på rådet. Uppgifter om namn, telefonnummer och adresser till ansvariga tjänstemän vid rådet hade angivits enbart av det skälet att dessa hade

kunskap om ärendet och inte för att uppmana allmänheten att ta direktkontakt med dessa som enskilda personer.

- 133 Sökanden har förbundit sig att avstå från att på Internet eller på annat sätt offentliggöra alla ytterligare handlingar som utväxlas mellan parterna i målet och att hädanefter begränsa sig till att referera målet i enlighet med sedvanlig journalistisk praxis. Sökanden har tillagt att den hade beslutat att återta svaromålet från Internet. Det var emellertid en självständig förening, nämligen föreningen Grävande Journalister (svenska undersökande journalister och chefredaktörer), som hade offentliggjort svaromålet på Internet och som skulle ha vägrat att återta det. Eftersom sökanden enligt svensk rätt inte med lagliga medel kan tvinga denna förening att återta svaromålet från Internet, borde ansvaret för att detta inte gjordes åvila föreningen.
- 134 Den svenska regeringen har i skrivelse som inkom den 28 maj 1996 förklarat att rättschefen vid justitiedepartementet hade mottagit svaromålet av sökanden och därefter lämnat ut en kopia av svaromålet till en journalist, utan invändningar från sökandens sida. Då han gjorde detta skulle han ha beaktat den omständigheten att sökanden redan hade offentliggjort en detaljerad beskrivning av de väsentliga delarna av svaromålet, där berörda tjänstemän hade namngivits. En annan aspekt på utlämnandet av handlingen till en journalist var att det inte var fråga om en handling som tillställts den svenska regeringen av en gemenskapsinstitution utan av en enskild person, som förfogade över den och som redan hade visat sig vara beredd att sprida den. Departementet skulle således inte på något sätt ha varit inblandat i offentliggörandet av svaromålet på Internet. Detta tilltag skulle ha uppfattats som en provokation.

Förstainstansrättens bedömning

- 135 Enligt bestämmelserna om handläggningen av mål vid förstainstansrätten åtnjuter parterna ett skydd mot att handlingarna i målet används på ett otillbörligt sätt.

Enligt artikel 5.3 tredje stycket i instruktionen för justitiesekreteraren av den 3 mars 1994 (EGT L 78, s. 32), kan ingen utomstående person, vare sig privat eller offentlig, få ta del av akten i målet eller rättegångshandlingarna utan uttrycklig tillåtelse av ordföranden, efter hörande av parterna. Enligt artikel 116.2 i rättegångsreglerna kan därutöver ordföranden besluta att hemliga eller konfidentiella handlingar inte skall tillställas en intervenient i ett mål.

- 136 Dessa bestämmelser ger uttryck för en princip om god rättskipning, enligt vilken parterna har rätt att försvara sina intressen oberoende av all yttre påverkan, särskilt från allmänhetens sida.
- 137 Av detta följer att en part som ges tillgång till andra parters inlagor i målet endast åtnjuter denna rättighet för att försvara sin egen ståndpunkt och inte för andra syften, såsom att uppmana allmänheten att kritisera de argument som anförts av övriga parter i målet.
- 138 I detta fall står det klart att sökandens åtgärder, nämligen att offentliggöra en ändrad version av svaromålet på Internet tillsammans med en uppmaning till allmänheten att sända sina kommentarer till rådets tjänstemän samt att ange telefon- och telefaxnummer till dessa, syftade till att utöva påtryckningar på rådet och att uppmana allmänheten att kritisera det sätt på vilket rådets tjänstemän utförde sitt arbete.
- 139 Dessa åtgärder utgör ett rättegångsmissbruk som skall beaktas vid fördelningen av rättegångskostnaderna (se nedan punkt 140), eftersom denna händelse, som har medfört att målet förklarats vilande, har gjort det nödvändigt för samtliga parter i målet att inkomma med särskilda och kompletterande yttranden.

Rättegångskostnader

- 140 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 87.3 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten emellertid, om särskilda omständigheter motiverar det, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Med hänsyn till att sökanden gjort sig skyldig till rättegångsmissbruk skall rådet förpliktas att ersätta endast två tredjedelar av sökandens kostnad.
- 141 Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall intervenienterna bära sina kostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Rådets beslut av den 6 juli 1995 om avslag på sökandens ansökan om tillgång till vissa handlingar rörande den europeiska polisbyrån (Europol) ogiltigförklaras.

- 2) Rådet skall, utöver sin egen kostnad, ersätta två tredjedelar av sökandens kostnad.

- 3) Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina kostnader.

Lenaerts

Lindh

Azizi

Cooke

Jaeger

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 juni 1998.

H. Jung

P. Lindh

Justitiesekreterare

Ordförande