

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)  
7 februari 2002 \*

In zaak T-211/00,

**Aldo Kuijer**, woonachtig te Utrecht (Nederland), vertegenwoordigd door  
O. W. Brouwer en T. Janssens, advocaten, domicilie gekozen hebbende te  
Luxemburg,

verzoeker,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door M. Bauer en M. Bishop als  
gemachtigden,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het bij brief van 7 juni 2000 aan  
verzoeker meegedeelde besluit van de Raad houdende weigering hem toegang te  
verlenen tot bepaalde documenten van het Centrum voor informatie, beraad en

\* Procestaal: Engels.

gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden (CIBGA), waarom was verzocht op basis van besluit 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB L 340, blz. 43),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: P. Mengozzi, kamerpresident, V. Tiili en R. M. Moura Ramos, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 12 juli 2001,

het navolgende

**Arrest**

**Rechtskader**

1 De Raad en de Commissie hebben op 6 december 1993 een gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB L 340,

blz. 41) goedgekeurd, teneinde de beginselen vast te stellen die zullen gelden voor de toegang tot de documenten die bij hen berusten. De gedragscode verwoordt onder meer het volgende beginsel:

„Het publiek zal zo ruim mogelijk toegang krijgen tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten.”

2 Zij bepaalt bovendien:

„De Commissie en de Raad nemen elk voor zich vóór 1 januari 1994 de maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze beginselen.”

3 Ter verzekering van de nakoming van deze toezegging heeft de Raad op 20 december 1993 besluit 93/731/EG betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad vastgesteld (PB L 340, blz. 43).

4 Artikel 1, lid 1, van besluit 93/731/EG luidt als volgt:

„Het publiek heeft toegang tot de documenten van de Raad op de in dit besluit gestelde voorwaarden.”

5 Artikel 4 is als volgt geformuleerd:

„1. Er kan geen toegang worden verleend tot een document van de Raad, wanneer de verspreiding ervan afbreuk zou kunnen doen aan:

- de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspecties en enquêtes),
- de bescherming van de persoon en de persoonlijke levenssfeer,
- de bescherming van het commercieel en industrieel geheim,
- de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap,
- de bescherming van de geheimhouding waarom verzocht is door de natuurlijke of rechtspersoon die in het document vervatte informatie heeft verstrekt, of die wettelijk vereist wordt door de lidstaat die zulke informatie heeft verstrekt.

2. Toegang tot een document van de Raad kan worden geweigerd in verband met de geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad.”

6 Artikel 5 van het besluit bepaalt:

„De secretaris-generaal antwoordt namens de Raad op verzoeken om toegang tot documenten van de Raad, behalve in de in artikel 7, lid 3, bedoelde gevallen, waarin het antwoord door de Raad gegeven wordt.”

7 Artikel 7, leden 1 en 3, luiden als volgt:

„1. Binnen een maand wordt aan de verzoeker door de bevoegde diensten van het secretariaat-generaal schriftelijk meegedeeld dat zijn verzoek is ingewilligd, dan wel dat het voornemen bestaat het af te wijzen. In het tweede geval wordt hem ook de reden hiervan meegedeeld alsmede dat hij binnen een maand een confirmatief verzoek tot herziening van dit besluit kan indienen en dat bij gebreke hiervan zijn oorspronkelijke verzoek geacht zal worden te zijn ingetrokken.

[...]

3. Het besluit tot afwijzing van een confirmatief verzoek, dat genomen moet worden binnen de maand na de indiening ervan, moet met redenen omkleed zijn [...]

- 8 Artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam, bepaalt:

„Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.”

## De feiten

- 9 Verzoeker is universitair docent/onderzoeker op het gebied van het vreemdelingen- en vluchtelingenrecht. Bij brief van 3 juli 1998 verzocht hij de secretaris-generaal van de Raad om toegang tot bepaalde documenten verband houdend met de werkzaamheden van het Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden (CIBGA). Het verzoek betrof bepaalde rapporten die door het CIBGA of in CIBGA-verband waren opgesteld alsmede de aan het CIBGA verstrekte verslagen van eventuele gemeenschappelijke missies of door lidstaten uitgevoerde missies naar derde landen. Verzoeker verzocht eveneens om de door het CIBGA of in CIBGA-verband opgestelde lijst van contactpersonen die zich in de lidstaten met asielverzoeken bezighouden (hierna: „lijst van contactpersonen”), inclusief latere wijzigingen.
- 10 Bij brief van 28 juli 1998 antwoordde de secretaris-generaal verzoeker, dat er tussen 1994 en 1998 CIBGA-rapporten waren opgesteld over de situatie van naar hun land van herkomst terugkerende asielzoekers voor wat betreft de volgende landen: Albanië, Angola, Sri Lanka, Bulgarije, Turkije, China, Zaïre, Nigeria en Vietnam. Op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 wees hij het verzoek om toegang tot die documenten en tot de lijst van contactpersonen niettemin af. Hij gaf daarbij aan dat de verspreiding van deze lijst „personen en hun persoonlijke levenssfeer in gevaar kon brengen doordat zij lastiggevallen of

persoonlijk bedreigd kunnen worden”. Aangaande de namens het CIBGA opgestelde rapporten deelde de secretaris-generaal mee, dat dergelijke documenten niet bestonden.

- 11 Bij brief van 25 augustus 1998 diende verzoeker krachtens artikel 7, lid 1, van besluit 93/731 een confirmatief verzoek in. Met betrekking tot de rapporten van het CIBGA toonde hij zich verbaasd, dat „de Raad ook bijvoorbeeld de rapportages over landen als Nigeria, Iran en Irak geheim wenst te houden, terwijl toch bezwaarlijk kan worden gezegd dat de betrekkingen tussen de Unie en deze landen goed zijn”. Aangaande de namens het CIBGA opgestelde rapporten zette hij onder meer de redenen uiteen waarom hij dacht, dat het antwoord van de secretaris-generaal ten aanzien van het niet-bestaan van deze documenten onjuist was. Verder bestreed hij het onderdeel van het besluit betreffende de lijst van contactpersonen.
  
- 12 Bij brief van 28 september 1998 zond het secretariaat-generaal verzoeker het besluit van de Raad houdende afwijzing van zijn confirmatief verzoek. Deze brief was als volgt geredigeerd:

„Na een zorgvuldige afweging heeft de Raad besloten om [ten aanzien van de CIBGA-rapporten en de lijst van contactpersonen] het standpunt van de secretaris-generaal in diens brief van 28 juli 1998 te bevestigen. Na bestudering van elk van onderstaande documenten heeft de Raad besloten die om de volgende redenen niet vrij te geven:

- a) [nummer van het document]: Begeleidende nota van het secretariaat-generaal van de Raad aan het CIBGA: Rapport van de hoofden van de missies van de Twaalf over de situatie van asielzoekers [van een land] die terugkeren [naar hun eigen land]. Dit rapport bevat zeer gevoelige informatie over de politieke, economische en sociale situatie [in het betrokken land], die is verschaft door de hoofden van de missies van de lidstaten van de Europese Unie in dit land.

De Raad is van oordeel dat verspreiding van deze informatie de betrekkingen van de Europese Unie met [dit land] kan schaden. De Raad heeft daarom besloten dat toegang tot dit document op grond van artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen) moet worden geweigerd.

[...]

- b) Lijst van CIBGA-contactpersonen die zich bezighouden met asielzaken: het secretariaat-generaal heeft geen specifiek raadsdocument kunnen vinden met een [dergelijke] lijst [...]

De Raad zal voorts zijn onderzoek voortzetten om documenten te traceren (te beginnen bij 1994) waarin de [...] namens het CIBGA [...] opgestelde [rapporten staan]. De aanvrager wordt te zijner tijd op de hoogte gebracht van het resultaat hiervan.”

- 13 Op 14 oktober 1998 werd verzoeker meegedeeld, dat naar aanleiding van het onderzoek van de bevoegde dienst van het secretariaat-generaal besloten was hem toegang te verlenen tot tien rapporten van de Deense autoriteiten over in derde landen uitgevoerde missies. Tevens werd hem meegedeeld, dat hem de toegang tot vier andere, door de autoriteiten van andere (in de brief opgesomde) lidstaten namens het CIBGA opgestelde rapporten werd geweigerd om de volgende redenen, die voor elk van deze documenten werden herhaald:

„Het secretariaat-generaal is van mening dat openbaarmaking van de zeer gedetailleerde, gevoelige informatie uit dit rapport zowel de EU-betrekkingen met [het betrokken land], als de bilaterale betrekkingen van [de lidstaat wiens



diensten de missie hebben uitgevoerd] met dit land kan schaden. De toegang tot dit document wordt derhalve geweigerd op grond van artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).”

- 14 Op 4 december 1998 heeft verzoeker beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van 28 september 1998 houdende weigering hem toegang te verlenen tot de aangegeven documenten.
- 15 Bij brief van 18 mei 1999 zond het secretariaat-generaal verzoeker een nieuw antwoord van de Raad op zijn confirmatief verzoek van 25 augustus 1998. Daarin gaf de Raad te kennen, dat er wel degelijk een lijst van contactpersonen bestond en dat deze in document 5971/2/98 CIBGA 18 voorkwam. De Raad erkende derhalve, dat zijn bij brief van 28 september 1998 meegedeelde besluit, houdende afwijzing van het confirmatief verzoek, op dat punt een vergissing bevatte.
- 16 Op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 weigerde de Raad evenwel de toegang tot dat document. In zijn antwoord preciseerde hij: „Het [betrokken] document bevat een lijst van de door iedere lidstaat aangewezen contactpersonen die informatie over asielzoekers mogen uitwisselen [alsmede] over de landen van herkomst waarvoor zij verantwoordelijk zijn, hun kantooradres en hun directe telefoon- en faxnummers.” De Raad vervolgde met de stelling, dat het aan de lidstaten is om te besluiten of, en zo ja in welke mate dit soort informatie openbaar kon worden gemaakt. Sommige van hen zouden zich tegen verspreiding verzetten met een beroep op de waarborging van de operationele efficiency van hun overheidsdiensten. Indien de Raad deze gegevens — die hem zijn verstrekt met het specifieke oogmerk om een intern net van contactpersonen op te bouwen, ter vergemakkelijking van de samenwerking en coördinatie op het gebied van het asielrecht — verspreidde, zouden de lidstaten in de toekomst wellicht terughoudend zijn bij het verstrekken van dergelijke gegevens. In deze omstandigheden zou verspreiding van het betrokken document het algemeen belang kunnen schaden

voor wat betreft het functioneren van de uitwisseling van informatie en de coördinatie tussen de lidstaten op het gebied van asielrecht en immigratie.

- 17 Bij arrest van 6 april 2000, Kuijer/Raad (T-188/98, Jurispr. blz. II-1959; hierna: „arrest Kuijer”), heeft het Gerecht het besluit van 28 september 1998, zoals gewijzigd bij het besluit van 18 mei 1999, nietig verklaard. Het Gerecht oordeelde in de eerste plaats, dat het niet voldeed aan de motiveringseisen van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG), en in de tweede plaats, dat de Raad door te weigeren toegang te verlenen tot de passages in de verlangde documenten die niet onder de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang in de zin van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 vallen, die uitzonderingsmogelijkheid op onevenredige wijze had toegepast.
- 18 In aansluiting op dit arrest heeft de Raad op 5 juni 2000 een nieuw besluit vastgesteld (hierna: „bestreden besluit”). De Raad heeft allereerst uiteengezet dat de rapporten waarop het verzoek om toegang betrekking heeft, overeenkomsten vertoonden die een gelijke behandeling ervan ten opzichte van besluit 93/731 rechtvaardigen; zij bevatten gedetailleerde informatie over de algemene politieke situatie en de bescherming van de mensenrechten in derde landen, die als kritiek op deze landen zou kunnen worden uitgelegd; dergelijke rapporten kunnen schade toebrengen aan de betrekkingen van de Unie met deze landen en het behoort tot diens politieke attributies de mogelijke gevolgen van hun verspreiding voor deze betrekkingen te beoordelen; in het onderhavige geval kon de bekendmaking daadwerkelijk schade toebrengen aan de betrekkingen met de betrokken derde landen, alsook nadelig zijn voor de verbetering van de situatie van de asielzoekers die uit deze landen afkomstig zijn en problemen veroorzaken met de staten die zich in eenzelfde situatie bevinden als de betrokken landen. Vervolgens heeft de Raad de inhoud van elk van de betreffende documenten kort bekeken en geoordeeld dat, met uitzondering van de lijst van contactpersonen, die met weglating van de namen en de telefoon- en faxnummers bij brief van 9 oktober 2000 naar verzoeker was gezonden, geen daarvan aan hem ter kennis kon worden gebracht. Deze documenten zouden vallen onder de uitzondering van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, in zoverre hun verspreiding de betrekkingen van de Unie met het betrokken land kan schaden en, in bepaalde gevallen, personen die bepaalde, erin opgenomen informatie hebben verschaft, in gevaar kan brengen.

## Procedure en conclusies van partijen

- 19 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 augustus 2000, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
  
- 20 Aangezien verzoeker heeft afgezien van repliek, is de schriftelijke behandeling op 5 januari 2001 gesloten. Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.
  
- 21 Bij beschikking van 20 maart 2001 heeft het Gerecht verweerder op grond van de artikelen 65, sub b, 66, lid 1, en 67, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht gelast, de litigieuze documenten over te leggen, met de verzekering dat deze documenten in het kader van de huidige procedure niet aan verzoeker ter kennis zullen worden gebracht. Aan dit verzoek is voldaan.
  
- 22 Partijen zijn ter terechtzitting van 12 juli 2001 in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
  
- 23 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

- de Raad te verzoeken al de betreffende documenten te overleggen;
  
- de Raad in de kosten te verwijzen, daaronder begrepen die van eventuele interveniënten.

24 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep te verwerpen;
  
- verzoeker in de kosten te verwijzen.

### **In rechte**

25 Verzoeker vordert nietigverklaring van het bestreden besluit, voorzover daarbij zijn verzoek om toegang tot bepaalde documenten van het CIBGA is afgewezen. Het betreft daarbij de volgende documenten:

- a) de door het CIBGA of in CIBGA-verband in de jaren 1994 tot en met 1998 opgestelde rapporten, analyses of evaluaties op het gebied van het



*Argumenten van partijen*

## De litigieuze rapporten

- 28 Verzoeker bestrijdt dat de inhoud van de litigieuze rapporten overeenkomsten vertoont die een gelijke behandeling ten opzichte van besluit 93/731 mogelijk zouden maken en beroept zich in dit verband op de punten 39 en 40 van het arrest Kuijer.
- 29 Hij is van mening dat deze rapporten feitelijke informatie bevatten en geen kritiek op de betrokken derde landen inzake gevoelige kwesties als hun algemene politieke situatie en de bescherming van de mensenrechten.
- 30 De verspreiding van de betrokken rapporten kan dus de betrekkingen van de Unie met deze landen geen schade toebrengen. Verzoeker is in dit verband in de eerste plaats van mening, dat de betrekkingen van veel van deze landen met de Unie al moeizaam zijn of zelfs ontbreken wegens het optreden van de Unie op het gebied van de mensenrechten. In de tweede plaats is de politieke situatie in bepaalde van de betrokken landen sinds de opstelling van de litigieuze rapporten, sterk veranderd. In de derde plaats heeft de Raad het beweerde risico niet nader aangeduid. In de vierde plaats heeft de Raad niet voor elk van de betreffende documenten aangegeven, hoe de verspreiding ervan de politieke betrekkingen met het betrokken derde land concreet en effectief kan schaden.
- 31 Tot slot merkt verzoeker op dat het bestreden besluit het evenredigheidsbeginsel schendt en dat de Raad een verkeerde beoordeling heeft gemaakt van het gevaar

van de verspreiding van de betreffende rapporten voor de internationale betrekkingen. Met name heeft de Raad niet onderzocht of het mogelijk is, gedeeltelijke toegang tot die rapporten te verlenen.

- 32 De Raad ontkent artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 of het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden.
- 33 In de eerste plaats beklemtoont de Raad vooraf dat, zoals hij in de derde alinea van het bestreden besluit heeft aangegeven, de rapporten over de betrokken derde landen overeenkomsten vertonen die het noodzakelijk maken dat zij met betrekking tot besluit 93/731 op gelijke wijze worden behandeld.
- 34 De Raad verklaart, het op dit punt niet eens te zijn met de beoordeling van de feiten door het Gerecht in zijn arrest Kuijer. Hij is van mening dat het Gerecht wat betreft de mogelijkheid toegang te verlenen tot de passages uit de verlangde rapporten die mogelijk niet onder de ingeroepen uitzondering vallen, de feiten in deze zaak onjuist heeft beoordeeld.
- 35 Hij bestrijdt ook het argument van het Gerecht dat berust op het onderzoek van de tien, namens het CIBGA door de Deense autoriteiten opgestelde rapporten (punten 40-42 en 57 van hetzelfde arrest). Hij zet uiteen dat het Gerecht, in punt 57 van het arrest Kuijer, uit de inhoud van de tien Deense, namens het CIBGA opgestelde rapporten, waartoe wel toegang is verleend en waarvan een groot deel bestaat uit beschrijvingen en feitelijke constatering die niet onder de ingeroepen uitzondering vallen, lijkt af te leiden dat de niet openbaargemaakte rapporten een inhoud hadden die volledig analoog was en dat het dus mogelijk zou zijn geweest de gevoelige passages weg te laten. De Raad is van mening dat deze redenering niet logisch is en merkt op dat de openbaargemaakte documenten niets bevatten dat een gehele of gedeeltelijke geheimhouding zou hebben gerechtvaardigd. Hij voegt daaraan toe dat wanneer bepaalde soortgelijke documenten niet geheel of gedeeltelijk worden openbaargemaakt, dat komt omdat ze in essentie verschillend zijn en bijgevolg een andere invloed op de internationale betrekkingen hebben.

- 36 De Raad herinnert er in dit verband aan dat hij, zoals het Gerecht zelf in punt 37 van het arrest Kuijer heeft erkend, ieder verlangd document moet onderzoeken aan de hand van de werkelijke inhoud ervan. Hij wijst erop dat het feit dat van een aantal documenten die bepaalde overeenkomsten hebben, sommige worden openbaar gemaakt en andere niet, juist een bewijs vormt dat hij deze verplichting in acht heeft genomen.
- 37 Hij merkt bovendien op dat een lidstaat de schade die de verspreiding van een document dat hij zelf heeft opgesteld, kan berokkenen, niet noodzakelijkerwijze op dezelfde wijze beoordeelt als wanneer het om een gemeenschappelijk rapport gaat. De Raad is van oordeel dat met betrekking tot dit laatste type rapport wellicht moet worden gezocht naar een compromis tussen de verschillende opvattingen van zijn vijftien leden.
- 38 Tot slot beklemtoont hij dat de betrokken rapporten zijn opgesteld in het kader van de politieke betrekkingen van de Unie en de verschillende lidstaten met derde landen. De gemeenschappelijke rapporten zijn in feite alle door het politiek comité, op basis van de hem door artikel 25 van het Verdrag betreffende de Europese Unie toegekende bevoegdheden, in het kader van titel V daarvan goedgekeurd.
- 39 In de tweede plaats is de Raad op grond van punt 71 van het arrest van het Gerecht van 19 juli 1999, Hautala/Raad (T-14/1998, Jurispr. II-2489; hierna: „arrest Hautala”), van mening dat het bestreden besluit het gevolg is van een zorgvuldige beoordeling zijnerzijds van de mogelijke gevolgen van de verspreiding van de betreffende rapporten voor de internationale betrekkingen — welke beoordeling deel uitmaakt van de politieke verantwoordelijkheden die titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie hem toekent — en voor de goede werking van het asielbeleid van laatstgenoemde.
- 40 In de derde plaats merkt de Raad op dat op grond van de door het Gerecht in punt 72 van het arrest Hautala vastgelegde criteria voor rechterlijke toetsing, op



zijn oordeel dat alle betrokken rapporten onder de in artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 genoemde uitzondering inzake de bescherming van het algemeen belang vallen, niets is aan te merken.

- 41 Hij is van mening dat alle betrokken rapporten zeer gedetailleerde, feitelijke informatie bevatten over de bestaande situatie in bepaalde derde landen, met betrekking tot onder meer de mensenrechten. Deze rapporten lijken op dit punt dus op het betreffende document in het arrest Hautala. Bovendien zijn, evenals dit document, de litigieuze rapporten in de onderhavige zaak opgesteld voor intern gebruik en niet met de bedoeling om openbaar te worden gemaakt. De Raad geeft toe dat dit gegeven op zich geen geldige reden is om toegang tot een document te weigeren, maar hij beklemtoont dat men zich in documenten die voor intern gebruik zijn opgesteld, vrijelijker uitlaat, zodat dergelijke documenten formuleringen bevatten die spanningen met bepaalde derde landen kunnen veroorzaken.
- 42 In de zaak die aanleiding was tot het arrest Hautala, volstonden deze omstandigheden voor het Gerecht om vast te stellen dat er geen enkele grond voor kritiek op de beoordeling van de Raad was (arrest Hautala, punt 74). Het bestreden besluit is juist veel uitvoeriger gemotiveerd dan het besluit dat in deze zaak aan de orde is.
- 43 Ook wijst de Raad erop dat de door verzoeker in de punten 21 tot 42 van zijn verzoek naar voren gebrachte argumenten in wezen betrekking hebben op de elementen op grond waarvan de gevolgen zijn beoordeeld die de verspreiding van de betreffende rapporten kan hebben, waaronder het te handhaven niveau van bescherming van het algemeen belang of de ernst van de schade die verspreiding van de documenten kan veroorzaken en de waarschijnlijkheid dat die schade zich ook werkelijk voordoet. Aangezien de relevantie van deze elementen niet is bestreden, concludeert de Raad dat het bestreden besluit niet aan enig gebrek wegens misbruik van bevoegdheid of kennelijk onjuiste beoordeling mank gaat.

- 44 Ten aanzien van het argument van verzoeker dat volgens de rechtspraak de verspreiding van een document slechts kan worden geweigerd wanneer de Raad aantoonst dat dit werkelijk en concreet schade aan de betrekkingen met derde landen toebrengt, merkt de Raad op dat het in het bijzonder op het gebied van internationale betrekkingen buitensporig is om te eisen dat hij „onomstotelijke bewijzen” overlegt van de waarschijnlijkheid van reële en concrete schade. Er kan van deze bewijzen slechts sprake zijn wanneer de Raad al eerder daadwerkelijk documenten openbaar zou hebben gemaakt die overeenkomen met de documenten in kwestie, en deze verspreiding werkelijke, concrete schade zou hebben toegebracht aan de betrekkingen van de Unie met derde landen.
- 45 Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Raad ook de relevantie bestreden van het criterium tijdsverloop om te bepalen of een document al dan niet kan worden openbaar gemaakt. Hij heeft naar voren gebracht dat de verspreiding van een document dat niet meer de actuele situatie in het betrokken land weergeeft, problemen met dat land kan veroorzaken omdat dit zou kunnen menen dat een fout beeld van de geldende situatie wordt gegeven.
- 46 De Raad heeft bovendien beklemtoond dat de toegang van het publiek tot de betreffende rapporten op het bestaan zelf van deze rapporten van invloed kan zijn. Omdat zij in een heldere en niet-diplomatieke stijl zijn geredigeerd, kan volgens hem verspreiding ervan de bronnen van deze informatie in diskrediet brengen.
- 47 De Raad bestrijdt ten slotte het argument, dat hij de mogelijkheid om gedeeltelijke toegang tot de litigieuze documenten te verschaffen, niet heeft overwogen. Hij merkt op dat het gedeeltelijk ter kennis brengen van de lijst van contactpersonen van het tegendeel getuigt en dat de bestreden beschikking in overeenstemming is met de conclusies van het Gerecht in het arrest Kuijer.

## De lijst van contactpersonen

- 48 Verzoeker wijst erop dat met de bewering dat het aan de lidstaten is om te bepalen of de namen van nationale ambtenaren voor het publiek toegankelijk zijn, de Raad zich lijkt te willen onttrekken aan zijn verplichtingen inzake doorzichtigheid en openheid. Hij bestrijdt ook het argument dat lidstaten in het vervolg dit soort informatie niet meer zouden verschaffen wanneer deze gegevens openbaar worden gemaakt. Hij beklemtoont dat afstemming tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Raad, evenals de uitwisseling van gegevens tussen de overheden, in geen geval automatisch mag prevaleren boven openheid en doorzichtigheid, die voor de burgers van fundamenteel belang zijn.
- 49 De Raad merkt op dat hij gedeeltelijk is tegemoet gekomen aan de wens van verzoeker, die heeft bevestigd dat hij geen toegang wenste tot de telefoon- en faxnummers van de personen die op de lijst van contactpersonen staan vermeld. Waar het de namen van deze personen betreft, is de Raad van mening dat uit de context van het bestreden besluit duidelijk volgt dat de argumenten in het op 18 mei 1999 aan verzoeker ter kennis gebrachte besluit, nog steeds van kracht zijn.
- 50 De Raad merkt op, niet overtuigd te zijn door de argumenten van verzoeker in de procedure die tot het arrest Kuijer heeft geleid en die in punt 77 van zijn verzoek in de huidige zaak zijn herhaald. De Raad zet uiteen dan ook besloten te hebben zijn standpunt ter zake te handhaven en de toegang tot bepaalde delen van dit document te weigeren omdat verspreiding ervan afbreuk zou kunnen doen aan het algemeen belang dat de uitwisseling van informatie en de coördinatie tussen de lidstaten op het gebied van asiel vertegenwoordigen, welk belang hij naar zijn mening op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, verplicht is te beschermen (beschikking van de president van het Gerecht van 3 maart 1998, Carlsen e.a./Raad, T-610/97, Jurispr. blz. II-485, punt 48).

- 51 Ter terechtzitting heeft de Raad in antwoord op een door het Gerecht gestelde vraag uitgelegd, dat hij niet heeft overwogen toegang te verlenen tot de namen van personen en de andere gegevens die al aan het publiek zijn meegedeeld door bepaalde lidstaten, omdat de verschillen van mening tussen lidstaten in dit opzicht als een vorm van meningsverschil tussen zijn leden zou kunnen worden uitgelegd.

*Beoordeling door het Gerecht*

- 52 Ter inleiding zij er in de eerste plaats aan herinnerd, dat het beginsel van doorzichtigheid een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces wil verzekeren alsmede een grotere legitimiteit, doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van de burgers in een democratisch systeem. Het draagt ertoe bij het democratisch beginsel en de eerbiediging van de grondrechten te versterken (zie in die zin arrest Gerecht van 14 oktober 1999, Bavarian Lager/Commissie, T-309/97, Jurispr. blz. II-3217, punt 36).

- 53 In de tweede plaats oefent de Raad, wanneer hij beslist of toegang tot een document afbreuk kan doen aan het algemeen belang, een beoordelingsbevoegdheid uit die tot de hem door de verdragen toegekende, politieke verantwoordelijkheden behoort. In die omstandigheden dient het Gerecht enkel te toetsen, of procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt.

- 54 Vervolgens dienen de voorwaarden te worden vermeld waaronder toegang van het publiek tot een document kan worden geweigerd.
- 55 Allereerst vormt toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen het juridische uitgangspunt en de mogelijkheid tot weigering de uitzondering. Een besluit tot weigering is slechts geldig wanneer het is gebaseerd op een van de uitzonderingen van artikel 4 van besluit 93/731. Volgens vaste rechtspraak moeten deze uitzonderingen eng worden uitgelegd en toegepast, opdat de toepassing van het in dit besluit verankerde algemene beginsel niet in het gedrang komt [zie arrest Gerecht van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad, T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 110, en voor de overeenkomstige bepalingen van besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58), arrest Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 56].
- 56 In de tweede plaats volgt ook uit de rechtspraak, dat de Raad per verlangd document moet onderzoeken of, gelet op de gegevens waarover hij beschikt, de verspreiding ervan daadwerkelijk afbreuk kan doen aan een van de aspecten van het algemeen belang, dat door de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 wordt beschermd (arrest Svenska Journalistförbundet/Raad, reeds aangehaald, punt 112). Deze uitzonderingen gelden dus alleen, wanneer het gevaar van afbreuk aan het algemeen belang redelijkerwijze voorzienbaar en niet louter hypothetisch is.
- 57 Ten slotte dient artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, te worden uitgelegd in het licht van het beginsel van het recht op informatie en het evenredigheidsbeginsel. Hieruit volgt dat de Raad dient na te gaan of gedeeltelijke toegang kan worden verleend, die beperkt is tot gegevens die niet onder de uitzonderingen vallen. Bij wijze van uitzondering zou een afwijking van deze verplichting om gedeeltelijke

toegang te verlenen kunnen worden toegestaan, wanneer de administratieve belasting die het weglaten van wat niet kan worden meegedeeld met zich brengt, bijzonder groot zou blijken te zijn en dus de grenzen overschrijdt van hetgeen redelijkerwijze kan worden verlangd.

- 58 In het onderhavige geval dient het Gerecht dus te onderzoeken, of het bestreden besluit is genomen in overeenstemming met de zojuist uiteengezette beginselen.
- 59 Met betrekking tot de litigieuze rapporten heeft de Raad in het bestreden besluit allereerst overwogen, dat zij overeenkomsten vertoonden die een gelijke behandeling voor de toepassing van besluit 93/731 rechtvaardigen. De Raad heeft vervolgens toegang tot de litigieuze rapporten geweigerd omdat verspreiding van de inhoud ervan schade zou kunnen toebrengen aan de relatie van de Unie met de betrokken derde landen, aangezien de inhoud ervan zou kunnen worden uitgelegd als kritiek op deze landen, onder meer ter zake van hun politieke situatie en die met betrekking tot de mensenrechten.
- 60 Ofschoon bepaalde documenten, zoals rapporten die gevoelige militaire informatie bevatten, voldoende overeenkomstige kenmerken kunnen hebben om weigering van hun verspreiding te rechtvaardigen, zijn de documenten in kwestie niet van dien aard. Bijgevolg betekent de enkele omstandigheid dat bepaalde documenten negatieve informatie of verklaringen bevatten over de politieke situatie of de bescherming van de mensenrechten in een derde land, niet noodzakelijkerwijs dat de toegang ertoe kan worden geweigerd wegens gevaar voor afbreuk aan een algemeen belang. Dit gegeven volstaat op zich en abstract gezien niet om toegang te weigeren.

- 61 De weigering om toegang te verlenen tot de betrokken rapporten dient daarentegen te stoelen op een analyse van de elementen met betrekking tot de inhoud of de context van elk rapport, op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat gezien bepaalde specifieke omstandigheden de verspreiding van een dergelijk document een gevaar voor een algemeen belang met zich brengt.
- 62 In dit verband dient te worden vastgesteld dat de litigieuze rapporten wat hun inhoud betreft niet rechtstreeks of hoofdzakelijk de betrekkingen van de Unie met de betrokken landen betreffen. Zij geven een analyse van de politieke situatie en van de bescherming van de mensenrechten in het algemeen in elk van deze landen, met inbegrip van hetgeen de ratificatie van internationale instrumenten op dit gebied betreft. Zij bevatten ook meer specifieke informatie over de bescherming van de mensenrechten, de mogelijkheid aan vervolgingen te ontkomen door binnenlandse migratie, de terugkeer van burgers naar hun land van herkomst en de economische en sociale situatie.
- 63 Deze gegevens hebben vaak betrekking op al gepubliceerde feiten, zoals de ontwikkeling van de politieke, economische of sociale situatie van het betrokken land. Zo ook hebben normalerwijze de gegevens met betrekking tot de bescherming van de mensenrechten betrekking op algemeen bekende feiten en houdt de uiteenzetting daarvan geen politiek gevoelig oordeel van de kant van de Raad in.
- 64 De litigieuze rapporten beantwoorden dus noch qua type noch qua inhoud aan de redenen waarmee de Raad in het bestreden besluit de afwijzing van het verzoek om toegang rechtvaardigt.

- 65 Bovendien dient wat de context van de betrokken rapporten betreft te worden beklemtoond, dat het bestaan van bepaalde elementen ieder gevaar kan wegnemen, dat eventuele verspreiding van deze rapporten negatieve repercussies zou kunnen hebben voor de betrekkingen van de Unie met de betrokken derde landen.
- 66 Zo kan een document bijvoorbeeld een analyse bevatten van de situatie die in een bepaalde periode in een land bestond, en kan dat land belangrijke politieke veranderingen gekend hebben. Ook kan blijken dat de Unie zelf zich al door middel van haar instellingen, inzonderheid de Raad en het voorzitterschap daarvan, officieel op kritische wijze heeft uitgelaten over de interne situatie van de betrokken landen. Bovendien kunnen de betrekkingen van de Unie met deze landen zodanig zijn, dat verspreiding van kritiek van de Unie met betrekking tot de interne situatie van deze landen of de eerbiediging van de rechten van de mens, geen schade kan toebrengen. Tot slot kunnen de beschouwingen in de rapporten in kwestie voor het betrokken land positief zijn.
- 67 In casu doen deze verschillende situaties zich ten aanzien van verscheidene van de litigieuze rapporten afzonderlijk dan wel gelijktijdig voor, in het bijzonder ten aanzien van bijvoorbeeld de rapporten met betrekking tot het voormalige Zaïre (documenten nr. 4987/95 en nr. 12917/1/95 REV1) en Sri Lanka (document nr. 4623/95).
- 68 Overigens is het argument dat de Raad heeft ontleend aan de punten 73 en 74 van het arrest Hautala, niet relevant. In de zaak die tot dit arrest heeft geleid, heeft het Gerecht overwogen dat er geen grond was voor kritiek op de beoordeling van de Raad, die de toegang had geweigerd tot een rapport van een werkgroep van de Raad over de export van conventionele wapens, dat onder meer een gedachte-wisseling tussen de lidstaten over de eerbiediging van de mensenrechten in de landen van eindbestemming van de wapens bevatte. Het Gerecht heeft enkel verklaard, dat de weigering van de Raad de mogelijkheid van het verlenen van gedeeltelijke toegang te overwegen, een schending inhield van artikel 4, lid 1, van



besluit 93/731, uitgelegd in het licht van het beginsel van het recht op informatie en het evenredigheidsbeginsel.

- 69 In tegenstelling tot de zaak Hautala, waarin een rapport ter discussie stond dat van de rapporten in de onderhavige zaak verschilde, heeft het Gerecht in casu de overlegging van de litigieuze rapporten gelast en kunnen vaststellen dat verspreiding van een groot deel van hun inhoud kennelijk niet kon worden geacht spanningen met de betrokken derde landen te kunnen veroorzaken.
- 70 In die omstandigheden heeft de Raad dus een kennelijke beoordelingsfout gemaakt door te oordelen, dat de redenen die hij heeft aangevoerd om de toegang tot de litigieuze rapporten te weigeren, ten aanzien van de gehele inhoud daarvan opgingen.
- 71 Niettemin moet worden toegegeven, dat wat bepaalde passages van enkele van de litigieuze rapporten betreft, zoals die waarin personen aan de bron van de informatie worden genoemd, het algemeen belang kan rechtvaardigen dat zij geheim worden gehouden, zodat niet-verspreiding in zoverre legitiem is. Dit neemt niet weg, dat de Raad in die gevallen overeenkomstig de hiervoor aangehaalde rechtspraak gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten moet verlenen. Het verlenen van gedeeltelijke, tot de niet onder de uitzondering van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 vallende passages beperkte toegang, zou de Raad in staat hebben gesteld, het algemeen belang te beschermen waarop hij zich heeft beroepen om toegang tot de betrokken rapporten geheel te weigeren, zonder afbreuk te doen aan het beginsel van doorzichtigheid en met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel.
- 72 Het is niet aan het Gerecht, zich in de plaats van de Raad te stellen en aan te geven ten aanzien van welke passages de weigering van het verzoek om toegang op grond van de in het bestreden besluit aangehaalde redenen, een kennelijke beoordelingsfout vormde. Deze instelling is echter gehouden om bij de uitvoering van het onderhavige arrest de door het Gerecht in dit verband geformuleerde opmerkingen in overweging te nemen.

- 73 Bovendien dient aangaande de lijst van contactpersonen te worden opgemerkt, dat de Raad heeft geweigerd de mogelijkheid te bezien om toegang te verlenen tot informatie die door bepaalde lidstaten, onder meer namens deze personen, ter beschikking van het publiek is gesteld. Hij beroept zich er daarbij op dat deze gedeeltelijke toegang het verschil in beoordeling op dit punt tussen de lidstaten zou laten zien en in de openbaarheid als een gebrek aan overeenstemming tussen zijn leden zou kunnen worden uitgelegd. Hij heeft echter niet aangetoond, in hoeverre deze overweging in overeenstemming is met de uitzonderingen van artikel 4 van besluit 93/731.
- 74 Door het verzoek van verzoeker af te wijzen voor wat betreft de informatie in de lijst van contactpersonen, die in bepaalde lidstaten toegankelijk is, heeft de Raad dus blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Door de toegang tot die informatie te weigeren, heeft het bestreden besluit het evenredigheidsbeginsel geschonden.
- 75 Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard, zonder dat er een uitspraak hoeft te worden gedaan over de gegrondheid van de overige door verzoeker naar voren gebrachte middelen.

## Kosten

- 76 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dat is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van verzoeker in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig het besluit van de Raad van 5 juni 2000 houdende weigering om verzoeker toegang te verlenen tot bepaalde rapporten opgesteld door het Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden, tot bepaalde aan dit Centrum verstrekte rapporten van gemeenschappelijke missies of missies uitgevoerd door lidstaten, en tot de informatie op de lijst van personen die in de lidstaten met asielaanvragen zijn belast, welke informatie in bepaalde lidstaten toegankelijk is met uitzondering van de telefoon- en faxnummers van deze personen.
  
- 2) Verwijst de Raad in zijn eigen kosten alsmede in de kosten van verzoeker.

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 februari 2002.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

P. Mengozzi