

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 6 april 2000 *

I mål T-188/98,

Aldo Kuijer, Utrecht (Nederländerna), företrädd av advokaterna O.W. Brouwer och F.P. Louis, Bryssel, biträdda av D. Curtin, professor vid universitetet i Utrecht, delgivningsadress: advokatbyrån M. Loesch, 11, rue Goethe, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av juridiska rådgivarna M. Bauer och M. Bishop, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, direktören A. Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 28 september 1998, i dess lydelse enligt beslut av den 18 maj 1999, om att vägra sökanden tillgång till vissa handlingar,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden R.M. Moura Ramos samt domarna V. Tiili och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 14 oktober 1999,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 Rådet och kommissionen antog den 6 december 1993 en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen) med syfte att reglera tillgången till handlingar i deras förvar. I

kodeksen anges bland annat följande princip: ”Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen och rådet.”

- 2 Vidare föreskrivs följande: ”Kommissionen och rådet skall var för sig vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa principer före den 1 januari 1994.”

- 3 I syfte att verkställa detta åtagande 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).

- 4 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.”

5 Artikel 4.1 i beslutet har följande innehåll:

”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),

— ...”

6 I artikel 5 i samma beslut anges följande:

”Generalsekreteraren skall på rådets vägnar besvara ansökningar om att få tillgång till rådets handlingar, utom i de fall som avses i artikel 7.3, där svar skall ges av rådet.”

7 Artikel 7.1 och 7.3 har följande innehåll:

”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.

...

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....”

Bakgrund till tvisten

- 8 Sökanden är forskare och universitetslärare på området asylrätt och immigrationsfrågor.
- 9 Sökanden begärde genom skrivelse av den 3 juli 1998, ställd till rådets generalsekreterare, att få tillgång till vissa handlingar rörande verksamheten vid Centrum för information, diskussion och utbyte i asylfrågor (Cirea). Ansökningen rörde följande handlingar:

— Gemensamma rapporter samt analyser eller utvärderingar som upprättats av Cirea eller i samarbete med Cirea under åren 1994—1997, och, i den mån

handlingar redan finns tillgängliga, år 1998, avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), som rör situationen i de tredje länder eller regioner från vilka ett stort antal asylsökande kommer eller i vilka de vistas, och särskilt i 28 länder som anges i ansökningen (nedan kallade Cirea-rapporterna).

— Rapporter från eventuella gemensamma undersökningar eller rapporter som tillställts Cirea från en eller flera medlemsstater rörande tredje länder (nedan kallade rapporter som upprättats för Cireas räkning).

— En förteckning som upprättats av Cirea, eller i samarbete med Cirea, över kontaktpersoner som arbetar med asylärenden i medlemsstaterna (nedan kallad förteckningen över kontaktpersoner) samt uppgifter om senare ändringar i denna förteckning.

10 Generalsekreteraren svarade i skrivelse av den 28 juli 1998 sökanden att Cirea-rapporter hade upprättats under åren 1994—1998 rörande situationen för asylsökande som återvänt till de länder de kommer ifrån, vad avser följande länder: Albanien, Angola, Sri Lanka, Bulgarien, Turkiet, Kina, Zaire, Nigeria och Vietnam. Generalsekreteraren avtog emellertid ansökningen om tillgång till dessa handlingar och förteckningen över kontaktpersoner, med stöd av artikel 4.1 i beslut 93/731. Vad avser de rapporter som upprättats för Cireas räkning informerade generalsekreteraren sökanden om att det inte fanns några handlingar av detta slag.

11 Genom skrivelse av den 25 augusti 1998 inkom sökanden med en bekräftande ansökning med tillämpning av artikel 7.1 i beslut 93/731. Vad avser Cirea-rapporterna förklarade sökanden att han var förvånad över att "rådet även har för avsikt att hemlighålla rapporter om länder som Nigeria, Iran och Irak, trots att man knappast kan hävda att unionen har goda förbindelser med dessa

länder”. Vad avser de rapporter som upprättats för Cireas räkning förklarade sökanden bland annat varför han misstänkte att generalsekreterarens svar att det inte existerade några sådana handlingar var felaktigt. Sökanden vände sig också mot den del i beslutet som rörde förteckningen över kontaktpersoner.

- 12 Genom skrivelse av den 28 september 1998 sände generalsekreteraren sökanden rådets beslut om avslag på hans bekräftande ansökning (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Skrivelsen hade följande lydelse:

”Efter noggrann prövning har rådet beslutat att bekräfta [generalsekreterarens beslut], såsom detta har formulerats i skrivelse av den 28 juli 1998 avseende ansökningar rörande [Cirea-rapporterna och förteckningen över kontaktpersoner]. Efter undersökning av var och en av följande handlingar har rådet beslutat att inte offentliggöra desamma av följande skäl:

a) [handlingens nummer]: Följebrev från rådets generalsekreterare till Cirea: rapporter från de tolv medlemsstaternas delegationschefer om situationen för asylsökande [från ett land] som återvänder till [samma land]. Denna rapport innehåller mycket känsliga uppgifter om den politiska, ekonomiska och sociala situationen [i det berörda landet], som har lämnats av Europeiska unionens medlemsstaters delegationschefer i detta land. Rådet anser att ett offentliggörande av dessa uppgifter skulle kunna skada förbindelserna mellan Europeiska unionen och [detta land]. Rådet har därför beslutat att inte bevilja tillgång till denna handling med tillämpning av artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser).

...

b) Förteckning över Cireas [kontakt]personer som arbetar med asylfrågor: generalsekretariatet har inte kunnat finna någon särskild handling i rådets förvar som innehåller en [sådan] förteckning...

Rådet kommer att fortsätta att försöka finna handlingar (från och med år 1994) som innehåller rapporter som upprättats för Cireas räkning... Sökanden kommer att underrättas om resultaten av dessa efterforskningar i god tid.”

- 13 Den 14 oktober 1998 underrättades sökanden om att man, till följd av de efterforskningar som genomförts av generalsekretariatet, hade beslutat att ge honom tillgång till tio rapporter som upprättats av danska myndigheter angående undersökningar som genomförts i tredje länder. Sökanden underrättades också om att han vägrades tillgång till fyra andra rapporter som upprättats för Cireas räkning av myndigheter i andra medlemsstater (vilka anges i skrivelsen), av följande skäl, vilka återupprepades för var och en av dessa handlingar:

”Generalsekreteraren anser att ett offentliggörande av de detaljerade och mycket känsliga uppgifter som ingår i denna rapport skulle kunna skada Europeiska unionens förbindelser med [det berörda landet], och de bilaterala förbindelserna mellan [den medlemsstat vars myndigheter har genomfört undersökningen] och detta land. Ni vägras därför tillgång till denna handling, med tillämpning av artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser).”

- 14 Generalsekretariatet delgav, genom skrivelse av den 18 maj 1999, sökanden ett nytt svar från rådet på hans bekräftande ansökning av den 25 augusti 1998. I

detta svar angav rådet att det verkligen existerade en förteckning över kontaktpersoner och att denna fanns med i en handling med numret 5971/2/98 CIREA 18. Rådet medgav därför att det ifrågasatta beslutet var felaktigt på denna punkt.

- 15 Rådet vägrade emellertid sökanden tillgång till denna handling med åberopande av artikel 4.1 i beslut 93/731. Rådet gav följande förklaring i sitt svar: "Handlingen [i fråga] innehåller en förteckning över kontaktpersoner, vilka har utsetts av var och en av medlemsstaterna, som kan utbyta uppgifter rörande asylsökande [samt] upplysningar om de ursprungsländer som omfattas av deras respektive ansvarsområde, med angivande av deras kontorsadresser och direktnummer för telefon och telefax." Rådet hävdade vidare att det ankom på medlemsstaterna att avgöra om, och i vilken mån, sådana uppgifter kunde offentliggöras. Rådet anmärkte att en del medlemsstater motsatte sig ett offentliggörande för att deras förvaltningar skulle kunna arbeta effektivt. Rådet menade att om det skulle offentliggöra dessa uppgifter, vilka det fått del av just i syfte att skapa ett internt nätverk av kontaktpersoner för att underlätta samarbete och samordning i asylfrågor, skulle medlemsstaterna i fortsättningen vara ovilliga att lämna rådet uppgifter av denna art. Mot denna bakgrund skulle ett offentliggörande av denna handling kunna skada det allmänna samhällsintresset, vad avser ett fungerande informationsutbyte och samordning mellan medlemsstaterna på området asylrätt och immigrationsfrågor.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 16 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 4 december 1998.
- 17 Det skriftliga förfarandet avslutades den 28 april 1999 genom att sökanden förklarade sig avstå från att inge replik.

- 18 Rådet har genom skrivelse av den 26 maj 1999 upplyst förstainstansrätten om att det, efter omprövning av sökandens ansökning rörande en förteckning över kontaktpersoner, beslutat att vägra sökanden tillgång till denna handling och bifogat det nya svaret till sökanden i brev av den 18 maj 1999.
- 19 Sökanden har på förstainstansrättens anmodan yttrat sig över detta beslut den 8 juli 1999. Sökanden har i sitt yttrande vänt sig mot detta beslut och bett förstainstansrätten att få ändra sina grunder till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet, vad avser förteckningen över kontaktpersoner, eftersom det nya beslutet endast innebär en ny motivering för avslagsbeslutet och det finns processekonomiska skäl att tillåta en sådan ändring.
- 20 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet, och förstainstansrätten anmodade parterna att skriftligen besvara vissa frågor. Rådet har på förstainstansrättens anmodan ingivit en kopia av de rapporter som danska myndigheter upprättat för Cireas räkning, och vilka sökanden fått tillgång till.
- 21 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid offentligt sammanträde den 14 oktober 1999.
- 22 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

24 Sökanden har yrkat att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras i den del det innebär att han vägras tillgång till Cirea-rapporterna, rapporter som upprättats för Cireas räkning och förteckningen över kontaktpersoner. Han har åberopat tre grunder till stöd för sin talan. Den första grunden rör åsidosättande av beslut 93/731. Sökanden har gjort gällande att Europeiska unionens internationella förbindelser inte skulle skadas av att han får tillgång till handlingarna i enlighet med sin ansökning, att vägran inte grundas på en konkret bedömning av dessa handlingars innehåll och att rådet har vägrat att i stället ge honom tillgång till delar av dessa handlingar. Den andra grunden rör åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Den tredje grunden rör åsidosättande av en grundläggande gemenskapsrättslig princip om tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar.

25 Sökanden har vidare yrkat att förstainstansrätten skall ålägga rådet att, i enlighet med gemenskapsinstitutionernas plikt att lojalt samarbeta, inge samtliga de handlingar som är i fråga för det fall att rådet inte skulle göra det frivilligt.

- 26 Som redan nämnts har rådet den 18 maj 1999 antagit ett nytt beslut som svar på den bekräftande ansökningsen vad rör förteckningen över kontaktpersoner. Institutionen har medgivit att det ifrågasatta beslutet var felaktigt i sak och anfört en ny motivering för sitt fortsatta avslag. Förstainstansrätten kommer mot denna bakgrund att pröva det ifrågasatta beslutets lagenlighet med utgångspunkt från dess lydelse enligt beslutet av den 18 maj 1999, och i enlighet med sökandens grunder såsom han omformulerat dem i sitt yttrande av den 8 juli 1999.
- 27 Förstainstansrätten kommer först att pröva grunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

Parternas argument

- 28 Sökanden anser att motiveringen till det ifrågasatta beslutet inte uppfyller de krav som anges i artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) och artikel 7.3 i beslut 93/731.
- 29 Sökanden har anmärkt att rådet, vad avser Cirea-rapporterna, endast har angivit att rapporterna innehåller detaljerade uppgifter om den politiska situationen i de berörda länderna, utan att förklara på vilket sätt ett offentliggörande skulle kunna skada Europeiska unionens förbindelser med dessa länder. Sökanden har, vad gäller varje enskilt land, inte fått någon upplysning om varför handlingarna i

fråga inte kan spridas, vilket innebär att han inte har kunnat tillvarata sina intressen i enlighet med domstolens rättspraxis.

30 Trots att situationen varierar från ett land till ett annat har institutionen nöjt sig med att, i fråga om varje enskild rapport, ge ett kortfattat, likalydande och ritualiserat svar, med en och samma förklaring, vilket inte gör det möjligt att identifiera vad uppgifterna i var och en av dessa rapporter är av för art och att pröva om ett offentliggörande av dessa uppgifter skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset. Sökanden menar att det aldrig går att vägra tillgång till en handling genom en enkel hänvisning till att handlingen är av ett visst slag.

31 Vad avser de rapporter som upprättats för Cireas räkning har sökanden hävdad att rådet, efter att ha överbevisats om dessa handlingars existens, även därefter har nöjt sig med att besvara ansökningen om tillgång till dessa handlingar på ett vagt sätt, utan att ens ange vilket slag av uppgifter som finns i dessa handlingar. Detta visar att rådet, i strid med rättspraxis, endast gjort en mekanisk och övergripande bedömning av räckvidden av undantaget avseende det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. Det är omöjligt för sökanden att på grundval av ett sådant svar avgöra huruvida rådet har tillämpat detta undantag på ett korrekt sätt.

32 Sökanden har dessutom hävdad att, om en ansökning om tillgång till handlingar bekräftas på andra grunder än dem på vilka det ursprungliga beslutet om avslag fattades, och dessa grunder står i strid med grunderna för det ursprungliga beslutet, måste motiveringen till ändringen anges på ett klart och otvetydigt sätt i det beslut som rör den bekräftande ansökningen.

33 Rådet har för det första gjort gällande att omständigheten att samma ordalag har använts för att beskriva identiska situationer inte nödvändigtvis innebär att man därmed ger ett förutbestämt svar med en standardformulering utan menar att detta utgör en rimlig — och till och med nödvändig — praxis när rapporterna i fråga liknar varandra.

- 34 Rådet har för det andra anmärkt att sökanden är praktiker och aktiv forskare på området asylrätt och immigrationsfrågor. Om man härvid även beaktar sökandens uppgifter i ansökan till förstainstansrätten, finns det även grund att anta att sökanden känner till vad som kan vara ett typiskt innehåll i gemensamma rapporter om tredje länder. Det var därför inte nödvändigt att för honom i detalj beskriva arten av de uppgifter som finns med i dessa rapporter.
- 35 Rådet har för det tredje gjort gällande att skälen för avslaget på ansökningen om tillgång till Cirea-rapporterna och de rapporter som upprättats för Cireas räkning, såsom generalsekreteraren ursprungligen uttryckte dem respektive enligt lydelsen i det ifrågasatta beslutet, inte strider mot varandra utan är helt koherenta, eftersom det i båda fallen anges att det förekommer känsliga uppgifter i dessa rapporter vars offentlighöörande skulle kunna skada Europeiska unionens förhållande till tredje länder. Rådet har med hänvisning till domstolens dom i mål C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (II) (REG 1995, s. I-3799), punkt 16, hävdatt att motiveringen i det ifrågasatta beslutet återger det väsentligaste med det mål som institutionen eftersträvar, och att den därför är tillräcklig.

Förstainstansrättens bedömning

- 36 Det skall erinras om att skyldigheten att motivera enskilda beslut har ett dubbelt syfte, nämligen dels att göra det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden, så att de kan göra gällande sina rättigheter, dels göra det möjligt för gemenskapsdomstolarna att pröva 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 5 mars 1997, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 66). Bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller dessa krav skall inte ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (domstolens dom av den 29 februari 1996, kommissionen mot rådet i mål C-122/94, REG 1996, s. I-881, punkt 29).

- 37 Det framgår vidare av förstainstansrättens rättspraxis att rådet 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 (dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 112).
- 38 Av detta följer att rådets motivering måste vara sådan att det framgår att rådet har gjort en konkret bedömning av handlingarna i fråga.
- 39 Rådet har härvid hävdats att Cirea-rapporterna och de rapporter som upprättats för Cireas räkning alla hör till samma kategori, eftersom de liknar varandra. Förstainstansrätten delar inte rådets mening. Rapporterna innehåller nämligen uppgifter rörande olika perioder från år 1994 till år 1998, som rör så olika länder som Zaire och Kina, gentemot vilka Europeiska unionen har diplomatiska förbindelser som inte alls liknar varandra.
- 40 Det framgår vidare av en genomläsning av de tio rapporter som upprättats för Cireas räkning av danska myndigheter, och vilka sökanden har haft tillgång till, att de uppgifter som förekommer i dessa handlingar varierar betydligt inte bara vad avser uppgifternas art (beskrivning av det politiska systemet, näringslivet, rättsväsendet, militären, situationen rörande mänskliga rättigheter, relationerna mellan klaner eller minoriteter, den inre säkerheten, etcetera) utan också vad avser hur känsliga dessa uppgifter är.
- 41 Det framgår dock inte av motiveringen till det ifrågasatta beslutet — i vilken rådet har nöjt sig med att ange att rapporterna innehåller känsliga uppgifter vars offentliggörande skulle kunna skada Europeiska unionens förhållande till de

berörda tredje länderna (se punkt 15 ovan) — att rådet har undersökt var och en av handlingarna för sig, och detta inte ens helt översiktligt eller i fråga om grupper av handlingar som i hög grad liknar varandra.

- 42 Det framgår vidare av handlingarna i målet att sökanden har vägrats tillgång till fyra andra rapporter som upprättats för Cireas räkning trots att dessa, enligt rådet, till sitt innehåll liknar de ovannämnda tio danska rapporterna. Detta beslut har dock fattats utan att rådet har framfört någon förklaring som gör det möjligt för sökanden att förstå varför ett offentliggörande av dessa fyra rapporter skulle kunna medföra en annan inverkan på Europeiska unionens diplomatiska förbindelser.
- 43 Förstainstansrätten finner därför att, trots att rådet påstår att det konkret har bedömt varje handling som har begärts utlämnad, det inte finns någonting i motiveringen till det ifrågasatta beslutet som visar att rådet har gjort en sådan bedömning.
- 44 Förstainstansrätten vill dessutom erinra om att, då ett svar bekräftar avslaget på en ansökan med stöd av samma skäl, frågan huruvida motiveringen är tillräcklig skall granskas mot bakgrund av kontakterna mellan institutionen och den sökande i deras helhet, med beaktande av de uppgifter som sökanden hade tillgång till i fråga om de efterfrågade handlingarnas art och innehåll.
- 45 Detta betyder att omständigheterna ibland kan vara sådana att kraven på den motivering som institutionen måste prestera sänks, men också att kraven kan höjas av samma anledning.
- 46 Det senare är fallet när en sökande, under förfarandet då hans ansökning om tillgång till vissa handlingar prövas, inkommer med uppgifter som gör att den första vägran måste ifrågasättas. I sådana fall innebär kraven på motivering att

institutionen måste svara på den bekräftande ansökningen genom att ange skälen till varför dessa uppgifter inte utgör anledning till en ändrad ståndpunkt. Om sökanden inte får en sådan förklaring, kan han inte förstå varför författaren till svaret på den bekräftande ansökningen har beslutat att, med angivande av samma skäl, stå fast vid sin vägran.

- 47 I förevarande fall har sökanden i sin bekräftande ansökning, vad avser Cirea-rapporterna, anfört argument om varför han tror att den oro som rådets generalsekreterare har uttryckt rörande spridning av handlingarna i fråga var ogrundad. Rådet har dock i det ifrågasatta beslutet på intet sätt bemött dessa argument eller för sökanden förklarat varför det står fast vid sin vägran.
- 48 Av detta följer att det ifrågasatta beslutet inte uppfyller kraven på motivering enligt artikel 190 i fördraget, varför det skall ogiltigförklaras.

Grunden rörande åsidosättande av beslut 93/731 genom att rådet inte gett sökanden tillgång till vissa delar av handlingarna

Parternas argument

- 49 Sökanden har hävdat att rådet har åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att inte undersöka om det var möjligt att ge honom tillgång till vissa delar av

handlingarna. Om rådet ansåg att det allmänna samhällsintresset skulle skadas om sökanden skulle få tillgång till vissa delar av handlingarna, ankom det på rådet att åtminstone ge sökanden tillgång till de avsnitt i dessa rapporter som inte omfattas av detta undantag. Denna lösning är den enda som garanterar att allmänheten får en så omfattande tillgång till rådets handlingar som möjligt.

- 50 Vad avser förteckningen över kontaktpersoner hade rådet kunnat ge sökanden tillgång till denna förteckning utan att skada samarbetet inom det nätverk för informationsutbyte rörande asylrätt som medlemsstaternas myndigheter hade upprättat, genom att helt enkelt stryka kontaktpersonernas direktnummer och e-postadresser.
- 51 Rådet har bestritt att det skulle ha kunnat ge sökanden tillgång till vissa delar av handlingarna. Rådet menar för det första att dess beslut grundas på en tolkning som ligger i linje med bokstaven och andan i beslut 93/731. I detta beslut talas det om tillgång till rådets "handlingar" och inte om de uppgifter som rådet har tillgång till. Syftet med detta beslut är dessutom att ge allmänheten tillgång till rådets handlingar och inte till de uppgifter som förekommer i dessa handlingar.
- 52 Rådet har för det andra åberopat de begärda rapporternas beskaffenhet. Rådet kan inte ge sökanden tillgång till utdrag ur sådana rapporter, eftersom det är svårt att avgöra vilka passager som inte kan tänkas störa förbindelserna med vissa tredje länder. Det enda sättet att med säkerhet undvika denna risk är att samråda med landet i fråga, vilket skulle skada de intressen som rådet skall skydda.

- 53 Vad avser förteckningen över kontaktpersoner har rådet preciserat att om en handling innehåller uppgifter som kommer från flera medlemsstater, men man bara ger tillgång till information som kommer från vissa av dem, kan detta leda till att allmänheten får en negativ uppfattning om de andra medlemsstaterna.

Förstainstansrättens bedömning

- 54 Förstainstansrätten vill inledningsvis, med hänvisning till sin tidigare rättspraxis, anmärka att artikel 4.1 i beslut 93/731 skall tolkas mot bakgrund av principen om rätt till information och proportionalitetsprincipen. Av detta följer att rådet är skyldigt att pröva om det går att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som innehåller uppgifter som inte omfattas av undantagen (förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet, REG 1999, s. II-2489, punkt 87).
- 55 I detta sammanhang kan rådet enligt proportionalitetsprincipen i särskilda fall, där omfattningen av handlingen eller av de avsnitt som skall tas bort skulle kunna medföra ett oskäligt administrativt arbete för rådet, göra en avvägning mellan, å ena sidan, allmänhetens intresse av att få tillgång till dessa ofullständiga delar och, å andra sidan, den arbetsbörda som detta skulle medföra. Rådet kan således i särskilda fall ge företrädare för intresset av att upprätthålla en god förvaltning (domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet, punkt 86).
- 56 Rådet är, som redan nämnts i punkt 37, under alla omständigheter skyldigt att för varje handling som begärs utlämnad konkret pröva om dess offentlighetsgörande

verkligen skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset. Mot denna bakgrund utgör inte uppgiften att stryka känsliga avsnitt i handlingarna med nödvändighet en orimlig arbetsbörda för institutionen.

- 57 Rådets argument rörande rapporternas beskaffenhet och svårigheten att i förevarande fall avgöra vilka avsnitt som inte omfattas av undantaget kan inte heller godtas. Det framgår nämligen av de tio danska rapporter som upprättats för Cireas räkning, och vilka sökanden har givits tillgång till, att en stor del av de uppgifter som förekommer i rapporterna består av beskrivningar och faktauppgifter som uppenbarligen inte omfattas av det undantag som rådet har åberopat.
- 58 Vad avser rådets vägran att ge sökanden tillgång till förteckningen över kontaktpersoner, konstaterar förstainstansrätten att sökanden i sitt yttrande över rådets svar av den 18 maj 1999 uttryckligen har förklarat att han inte vill få tillgång till telefonnummer och e-postadresser till de personer som är upptagna på förteckningen i fråga.
- 59 Rådet har som ovan angetts framfört ett argument om att för det fall att sökanden endast skulle få del av uppgifter som lämnats av vissa medlemsstater, skulle detta leda till att allmänheten får en negativ uppfattning om de andra medlemsstaterna. Förstainstansrätten konstaterar härvid att rådet inte har visat på vilket sätt sådana överväganden är relevanta för de undantag som anges i artikel 4 i beslut 93/731.

60 Av det ovanstående följer att rådet har tillämpat undantaget på ett oproportionerligt sätt genom att vägra att lämna ut de avsnitt av de begärda handlingarna som inte omfattas av undantaget för det allmänna samhällsintresset.

61 Förstainstansrätten finner därför att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras utan att det finns anledning att pröva huruvida sökandens grund rörande åsidosättande av en grundläggande princip om tillgång till handlingar utgör stöd för att bifalla hans talan.

62 Eftersom förstainstansrätten anser sig förfoga över tillräckliga uppgifter för att kunna bifalla sökandens talan och ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i sin helhet, saknas anledning att anmoda rådet att inlämna handlingarna i fråga.

Rättegångskostnader

63 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Eftersom rådet har tappat målet, skall sökandens yrkande härom bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

- 1) Rådets beslut av den 28 september 1998, i dess lydelse enligt beslut av den 18 maj 1999, om att vägra sökanden tillgång till vissa rapporter som upprättats av Centrum för information, diskussion och utbyte i asylfrågor och vissa rapporter från gemensamma undersökningar eller rapporter som medlemsstaterna tillställt detta organ samt till en förteckning över kontaktpersoner som arbetar med asylärenden i medlemsstaterna, ogiltigförklaras.

- 2) Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 april 2000.

H. Jung

V. Tiili

Justitiesekreterare

Ördförande