

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)  
den 7 februari 2002 \*

I mål T-211/00,

**Aldo Kuijer**, Utrecht (Nederländerna), företrädd av advokaterna O.W. Brouwer och T. Janssens, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrädd av M. Bauer och M. Bishop, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut, som meddelats sökanden genom skrivelse av den 7 juni 2000, att inte ge sökanden tillgång till vissa handlingar rörande verksamheten vid Centrum för information, diskussion och

\* Rättegångsspråk: engelska.

utbyte i asylfrågor (Cirea) som sökanden begärt att få ta del av med åberopande 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

**FÖRSTAINSTANSRÄTTEN** (fjärde avdelningen)

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

justitiesekreterare: byrådirektören J. Plingers,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 12 juli 2001,

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) med syfte att reglera tillgången till handlingar i deras förvar. I kodexen anges bland annat följande princip:

”Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen och rådet.”

2 Likaså 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 1.1 i beslut 93/731 föreskrivs följande:

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

5 Artikel 4 i beslutet har följande innehåll:

”1. 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 enskilda och privatlivet,

— skyddet för företagshemligheter,

— skyddet för gemenskapens finansiella intressen, och

— 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 informationen.

2. Tillgång till rådets handlingar får vägras för att skydda den sekretess som gäller för rådets överläggningar.”

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...”

- 8 I artikel 1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen, i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget, föreskrivs följande:

”Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.”

### Faktiska omständigheter i målet

- 9 Sökanden är forskare och universitetslärare på området asylrätt och immigrationsfrågor. 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 vissa rapporter som upprättats av Cirea eller i samarbete med Cirea liksom rapporter från eventuella gemensamma undersökningar eller rapporter som tillställts Cirea från en eller flera medlemsstater rörande tredje länder. Sökanden begärde likaså att få tillgång till den 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 Cirearapporter 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 avlog emellertid ansökningen om tillgång till dessa handlingar och förteckningen över kontaktpersoner, med stöd av artikel 4.1 i beslut 93/731. Generalsekreteraren förklarade att ett offentliggörande av förteckningen skulle kunna ”ge utrymme för förföljelse och hot mot personer,

och därmed hota skyddet för individen och privatlivets helgd”. 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 Cirearapporterna 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. 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 [Cirearapporterna 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 Sökanden väckte den 4 december 1998 talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 28 september 1998 att inte ge honom tillgång till angivna handlingar.
- 15 Genom skrivelse av den 18 maj 1999 delgav generalsekretariatet sökanden ett nytt svar från rådet på hans bekräftande ansökning av den 25 augusti 1998. I detta svar angav rådet att det faktiskt fanns en förteckning över kontaktpersoner och att denna ingick i en handling med nummer 5971/2/98 CIREA 18. Rådet medgav därför att dess beslut om avslag på den bekräftande ansökningen, vilket översänts i skrivelse av den 28 september 1998, var felaktigt på denna punkt.
- 16 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.

- 17 I dom av den 6 april 2000 i mål T-188/98, Kuijer mot rådet (REG 2000, s. II-1959, nedan kallad Kuijerdomen i målet Kuijer), ogiltigförklarade första instansrätten beslutet av den 28 september 1998 i dess lydelse enligt beslutet av den 18 maj 1999. Rätten fann för det första att beslutet inte uppfyllde kravet på motivering i artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG). Rätten fann för det andra att rådet hade tillämpat undantaget avseende skydd för det allmänna samhällsintresset på ett oproportionerligt sätt genom att vägra att lämna ut de avsnitt av de begärda handlingarna som inte omfattas av detta undantag.
- 18 Till följd av denna dom fattade rådet ett nytt beslut den 5 juni 2000 (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Inledningsvis anförde rådet att ansökan om tillgång till rapporterna avsåg handlingar som alla var av samma karaktär, vilket motiverade att de behandlades på samma sätt vid tillämpningen av beslut 93/731, att de innehöll detaljerad information om den allmänna politiska situationen och skyddet för de mänskliga rättigheterna i tredje land — vilket skulle kunna uppfattas som kritik mot dessa länder — att rapporterna skulle kunna skada relationerna mellan unionen och tredje land, att bedömningen av vilka möjliga konsekvenser ett offentliggörande av rapporterna skulle kunna få för dessa relationer styrdes av det politiska läget som unionen ansågs tillhöra, att ett offentliggörande i förevarande fall faktiskt skulle kunna skada relationerna mellan berörda tredje länder och äventyra förbättringen av situationen för asylsökande från dessa länder, och dessutom förorsaka problem i förhållandet till stater i samma situation som länderna i fråga. Därefter undersökte rådet översiktligt innehållet i var och en av handlingarna och fann, med undantag av förteckningen över kontaktpersoner som tillställts sökanden genom skrivelse av den 9 oktober 2000 utan uppgift om dessa personers telefon- eller faxnummer, att inte någon av handlingarna kunde offentliggöras. Enligt rådet omfattades dessa handlingar av undantaget i artikel 4.1 i beslut 93/731, eftersom innehållet i dessa inte skulle kunna avslöjas utan att unionens relationer med berörda länder skadades och personer som lämnat viss information i handlingarna i vissa fall utsattes för fara.

## Förfarande och parternas yrkanden

- 19 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 augusti 2000.
- 20 Eftersom sökanden underlät att inkomma med replik avslutades det skriftliga förfarandet den 5 januari 2001. På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet.
- 21 Den 20 mars 2001 förelades svaranden av förstainstansrätten, med stöd av artiklarna 65 b, 66.1 och 67.3 tredje stycket i dess rättegångsregler, att förebringa de handlingar som talan avser. Förstainstansrätten föreskrev därvid att inte någon av dessa handlingar kommer att tillställas sökanden under förfarandet i detta mål. Svaranden efterkom föreläggandet.
- 22 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid offentlig förhandling den 12 juli 2001.
- 23 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet,

- förplikta rådet att lämna ut samtliga handlingar som är i fråga, och
  
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna inklusive eventuella intervenienters rättegångskostnader.

24 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Rättslig bedömning**

25 Sökanden har yrkat att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras i den del det innebär att han vägras tillgång till vissa av Cireas handlingar. Sökanden har begärt att få ta del av följande handlingar:

- a) Rapporter, analyser eller utvärderingar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), som upprättats under åren 1994—1998 av Cirea

eller i samarbete med Cirea, angående situationen i tredje länder eller regioner från vilka ett stort antal asylsökande kommer eller i vilka de vistas.

- b) Samtliga rapporter från gemensamma undersökningar eller rapporter som tillställts Cirea från en eller flera medlemsstater avseende undersökningar som medlemsstaten eller medlemsstaterna utfört i tredje länder.
  
- c) Förteckningen över kontaktpersoner, med undantag av telefon- och faxnummer till dessa personer, liksom uppgift om alla senare ändringar i denna förteckning.

26 Sökanden har åberopat tre grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser åsidosättande av beslut 93/731, särskilt artikel 4.1 och proportionalitetsprincipen. Den andra grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Den tredje grunden avser åsidosättande av en grundläggande gemenskapsrättslig princip enligt vilken medborgare inom unionen skall ges så stor och fullständig tillgång till unionens handlingar som möjligt.

27 Rätten skall här pröva grunden avseende åsidosättande av beslut 93/731, särskilt artikel 4.1, och av proportionalitetsprincipen.

*Parternas argument*

De omtvistade rapporterna

- 28 Sökanden har bestridit att de omtvistade rapporterna är av samma karaktär och att de därför skulle kunna behandlas på ett och samma sätt vid tillämpningen av beslut 93/731. Sökanden har i detta avseende åberopat punkterna 39 och 40 i domen i målet Kuijer.
- 29 Enligt sökanden innehåller rapporterna fakta om sådana känsliga frågor som den allmänna politiska situationen och skyddet för mänskliga rättigheter i dessa tredje länder, vilket emellertid inte kan anses utgöra kritik mot länderna.
- 30 Ett offentliggörande av rapporterna kan alltså inte anses medföra en risk för att unionens relationer med dessa länder skadas. Sökanden har för det första hävdad att unionens relationer med flera av dessa stater redan är ansträngda eller till och med obefintliga på grund av unionens engagemang inom området för mänskliga rättigheter. För det andra har den politiska situationen i vissa av länderna i fråga förändrats betydligt efter det att de omtvistade rapporterna upprättades. För det tredje har inte rådet beskrivit vilken risk som skall anses föreligga. För det fjärde har rådet inte angivit varför offentliggörandet av var och en av de ifrågasatta handlingarna skulle kunna medföra konkret och faktisk skada på de politiska förbindelserna med de berörda tredje länderna.
- 31 Slutligen har sökanden gjort gällande att det ifrågasatta beslutet strider mot proportionalitetsprincipen och att rådet gjorde en oriktig bedömning av vilka

faror ett offentliggörande av de ifrågavarande rapporterna skulle kunna innebära för de internationella förbindelserna. Inte minst underlät rådet att undersöka möjligheterna att ge tillgång till valda delar av dessa rapporter.

- 32 Rådet har bestridit att det skulle ha åsidosatt artikel 4.1 i beslut 93/731 eller proportionalitetsprincipen.
- 33 Inledningsvis har rådet för det första betonat att rapporterna om de tredje länder som är i fråga har gemensam karaktär, varför de skall behandlas på samma sätt vid tillämpningen av beslut 93/731. Denna ståndpunkt har också anförts av rådet i tredje stycket i det ifrågasatta beslutet.
- 34 Rådet har i detta avseende invänt mot det sätt på vilket förstainstansrätten har bedömt omständigheterna i domen i målet Kuijer. Rådet anser att rätten har gjort en felaktig bedömning av dessa omständigheter när det gäller möjligheterna att ge tillgång till de avsnitt i de begärda rapporterna som inte kan anses omfattas av det åberopade undantaget.
- 35 Rådet har också ifrågasatt förstainstansrättens argument som baseras på granskningen av de tio rapporter som upprättats av de danska myndigheterna för Cireas räkning (punkterna 40—42 och 57 i samma dom). Enligt rådet förefaller förstainstansrätten i punkt 57 i domen i målet Kuijer av de tio danska rapporterna som upprättades för Cireas räkning ha dragit slutsatsen att innehållet i de icke offentliggjorda rapporterna var av samma karaktär, varför det var möjligt att hemlighålla känsliga avsnitt som sökanden har haft tillgång till och som till stor del består i beskrivningar och faktauppgifter som inte omfattas av det åberopade undantaget. Rådet har hävdad att detta resonemang är logiskt ohållbart och har gjort gällande att de handlingar som offentliggjorts inte innehåller någon information som skulle kunna motivera att de inte offentliggjordes helt eller delvis. Rådet har tillagt att om vissa handlingar som sinsemellan är av samma typ och beskaffenhet inte helt eller delvis offentliggörs, beror detta på innehållsmässiga skillnader som medför att de inte påverkar de internationella relationerna på samma sätt.

- 36 Rådet erinrar i detta avseende om att det har en skyldighet att för varje handling som omfattas av begäran om tillgång pröva handlingarnas verkliga innehåll, vilket också har uttalats av förstainstansrätten i punkt 37 i domen i målet Kuijer. Enligt rådet är just den omständigheten att vissa handlingar, som har gemensamma drag med andra handlingar, har offentliggjorts medan innehållet i de senare handlingarna har hemlighållits, ett bevis på att denna skyldighet iakttagits.
- 37 Rådet har dessutom gjort gällande att en medlemsstat inte nödvändigtvis kan bedöma den skada som skulle kunna förorsakas av ett offentliggörande av en handling som den själv har författat på samma sätt som när det gäller en gemensam rapport. I fråga om den senare typen av rapporter är det enligt rådet möjligt så att de utgör kompromisser av de femton medlemmarnas olika ståndpunkter.
- 38 Slutligen har rådet påpekat att samtliga rapporter som är i fråga har upprättats inom ramen för unionens och olika medlemsstaters politiska förbindelser med tredje länder. Samtliga gemensamma rapporter har nämligen godkänts av politiska kommittén i enlighet med de befogenheter som den har enligt artikel 25 i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen.
- 39 För det andra har rådet, med stöd av punkt 71 i förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet (REG 1999, s. II-2489, nedan kallad domen i målet Hautala), hävdade att det har fattat det ifrågasatta beslutet efter en omsorgsfull bedömning av vilka följder som ett offentliggörande av de aktuella rapporterna skulle kunna få för unionens internationella förbindelser, vilka utgör en del av det politiska ansvar som rådet har enligt avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen, och för unionens asylpolitik.
- 40 För det tredje har rådet, på grundval av kriterierna för domstolsprövning som förstainstansrätten fastställde i punkt 72 i domen i målet Hautala, gjort gällande



att dess bedömning att samtliga berörda rapporter omfattas av undantaget i artikel 4.1 i beslut 93/731 angående skydd för det allmänna samhällsintresset inte kan ifrågasättas.

- 41 Rådet har anfört att samtliga rapporter som är i fråga innehåller information i form av mycket detaljerade fakta om den situation som råder i vissa tredje länder avseende framför allt mänskliga rättigheter. I det avseendet liknar rapporterna alltså i hög grad den handling som domen i målet Hautala gällde. I förevarande fall har de omtvistade rapporterna dessutom avfattats endast för internt bruk, vilket också var fallet i fråga om handlingen i domen i målet Hautala. Handlingarna var alltså inte ämnade för offentliggörande. Rådet har medgett att denna omständighet i sig inte utgör ett giltigt skäl för att inte ge tillgång till en handling. När det gäller handlingar som upprättas för att användas internt har rådet emellertid betonat att uttryckssättet i dessa är friare, och därmed innehåller de också formuleringar som riskerar att skapa spänningar mellan unionen och vissa tredje länder.
- 42 I domen i målet Hautala var dessa omständigheter tillräckliga för att första instansrätten skulle slå fast att det inte fanns någon anledning att kritisera rådets bedömning (domen i målet Hautala, punkt 74). Enligt rådet är emellertid det ifrågasatta beslutet mycket bättre motiverat än det beslut som domen i målet Hautala gällde.
- 43 Rådet har också påpekat att de argument som sökanden anfört i punkterna 21—42 i sin ansökan i huvudsak avser de omständigheter på vilka rådet grundat sin bedömning av vilka konsekvenser ett offentliggörande av de aktuella rapporterna skulle få. Dessa omständigheter avsåg främst nivån på skyddet för det allmänna samhällsintresset som måste upprätthållas eller hur pass allvarlig skada ett offentliggörande av ifrågavarande handlingar skulle kunna åstadkomma samt sannolikheten av att en sådan skada verkligen skulle komma att uppstå. Eftersom relevansen hos dessa omständigheter inte ifrågasatts anser rådet att det ifrågasatta beslutet inte är behäftat med något fel, vare sig i form av maktmissbruk eller en uppenbart oriktig bedömning.

- 44 När det gäller sökandens argument att det framgår av rättspraxis att rådet kan vägra att offentliggöra en handling endast om det bevisas att ett sådant offentliggörande faktiskt kan förorsaka verklig och konkret skada vad gäller förbindelserna med tredje land, har rådet anfört att det vore en överdrift att kräva att det skulle lägga fram "ovedersägliga bevis" för sannolikheten av att det skulle uppstå en verklig och konkret skada, och detta gäller särskilt inom området för internationella förbindelser. Sådana bevis skulle endast kunna existera om handlingar som motsvarade de varom nu är fråga faktiskt redan tidigare hade offentliggjorts av rådet, och om deras offentliggörande hade förorsakat en verklig och konkret skada vad gäller unionens förbindelser med tredje land.
- 45 Vid den muntliga förhandlingen ifrågasatte rådet även huruvida ett kriterium avseende den tid som förflutit är relevant för att bestämma om en handling kan offentliggöras eller inte. Rådet gjorde gällande att offentliggörandet av en handling, vars innehåll inte längre beskriver den rådande situationen i landet i fråga, skulle kunna medföra problem i förhållandet till detta land eftersom landet skulle kunna anse att innehållet gav en felaktig bild av dess nuvarande situation.
- 46 Rådet betonade dessutom att allmänhetens tillgång till de handlingar som är i fråga kan påverka själva förekomsten av sådana rapporter. Enligt rådet kan offentliggörandet av rapporterna medföra att de källor som lämnat informationen i rapporterna ifrågasätts eftersom uttryckssättet i rapporterna är uppriktigt och inte diplomatiskt.
- 47 Slutligen har rådet ifrågasatt argumentet att det inte skulle ha bedömt huruvida det var möjligt att ge tillgång till vissa avsnitt av de omtvistade handlingarna. Enligt rådet motbevisas detta argument av att vissa delar av förteckningen över kontaktpersoner delgavs sökanden. Rådet har också hävdats att det ifrågasatta beslutet är förenligt med förstainstansrättens slutsatser i domen i målet Kuijer.

## Förteckningen över kontaktpersoner

- 48 Sökanden har anfört att rådet tycks vilja undkomma sina förpliktelser avseende insyn och öppenhet genom att hävda att det är medlemsstaterna som skall bestämma huruvida allmänheten skall ha tillgång till namnen på de nationella tjänstemännen. Sökanden har också bestridit argumentet att medlemsstaterna inte skulle lämna denna typ av information i framtiden om de aktuella uppgifterna offentliggjordes. Sökanden har betonat att samordningen mellan medlemsstaterna liksom mellan dessa och rådet samt informationsutbytet mellan myndigheter under alla förhållanden inte automatiskt kan väga tyngre än medborgarnas grundläggande intresse av öppenhet och insyn.
- 49 Rådet har gjort gällande att sökandens önskemål delvis har tillmötesgåtts, och att sökanden bekräftade att han inte ville ha tillgång till telefon- och faxnummer till de personer som fanns med på förteckningen över kontaktpersoner. När det gäller namnen på dessa personer anser rådet att det tydligt framgår av sammanhanget i det ifrågasatta beslutet att argumenten som framfördes i det beslut som delgavs sökanden den 18 maj 1999 fortfarande gäller.
- 50 Rådet har hävdats att det inte övertygats av de argument som sökanden anförde i det förfarande som ledde till domen i målet *Kuijer*, och som upprepades i punkt 77 i ansökan som inkommit från sökanden i förevarande mål. Rådet beslutade således att vidhålla sin ståndpunkt i denna fråga och att inte ge sökanden tillgång till vissa delar av handlingen med motiveringen att ett offentliggörande av dessa delar skulle kunna skada det allmänna samhällsintresse som informationsutbytet och samordningen mellan medlemsstaterna inom asylområdet utgör. Rådet anser sig ha en skyldighet enligt artikel 4.1 i beslut 93/731 att skydda detta intresse (beslut av förstainstansrättens ordförande den 3 mars 1998 i mål T-610/97 R, *Carlsen m.fl. mot rådet*, REG 1998, s. II-485, punkt 48).

- 51 Vid den muntliga förhandlingen förklarade rådet, som svar på en av förstainstansrättens frågor, att den inte hade räknat med möjligheten att ge sökanden tillgång till personernas namn och andra uppgifter som vissa medlemsstater redan hade offentliggjort, eftersom dessa medlemsstaters olika inställningar i frågan framstod som en slags meningsskiljaktighet bland rådets medlemmar.

### *Förstainstansrättens bedömning*

- 52 Inledningsvis erinrar förstainstansrätten för det första om att principen om insyn har till uppgift att garantera att medborgarna i största möjliga mån kan delta i beslutsprocessen liksom att tillförsäkra administrationen en större legitimitet, effektivitet och ansvar i förhållande till medborgarna i ett demokratiskt system. Principen bidrar till att förstärka principen om demokrati och de grundläggande rättigheterna (se för ett liknande resonemang förstainstansrättens dom av den 14 oktober 1999 i mål T-309/97, Bavarian Lager mot kommissionen, REG 1999, s. II-3217, punkt 36).
- 53 När rådet beslutar huruvida tillgång till en handling kan skada det allmänna samhällsintresset utövar det för det andra ett utrymme för skönsmässig bedömning som innefattas i det politiska ansvar som rådet har enligt bestämmelserna i fördragen. Under dessa omständigheter är förstainstansrättens kontroll begränsad till en granskning av att reglerna i fråga om förfarandet och om motiveringen av det tvistiga beslutet har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk.

- 54 Härefter skall villkoren för att vägra allmänheten tillträde till en handling prövas.
- 55 För det första utgör allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar huvudregeln, och rätten att neka sådan tillgång utgör ett undantag från denna huvudregel. Ett beslut att neka tillgång är endast giltigt om det grundas på ett av undantagen som föreskrivs i artikel 4 i beslut 93/731. I enlighet med fast rättspraxis skall dessa undantag tolkas och tillämpas restriktivt, så att tillämpningen av den allmänna principen i beslutet inte undergrävs (se förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 110, och, för motsvarande bestämmelser i 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), förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 56).
- 56 För det andra framgår det av rättspraxis att rådet är skyldigt att för varje handling som begärs utlämnad pröva om dess offentlighöörande, med anledning av de uppgifter handlingen innehåller, verkligen skulle kunna skada någon av de aspekter på det allmänna samhällsintresset som skyddas av de undantag som föreskrivs i artikel 4.1 i beslut 93/731 (domen i det ovannämnda målet Svenska journalistförbundet mot rådet, punkt 112). För att dessa undantag skall bli tillämpliga måste risken för skada på det allmänna samhällsintresset således rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk.
- 57 Slutligen skall artikel 4.1 i beslut 93/731 tolkas mot bakgrund av principen om rätt till information och proportionalitetsprincipen. Av detta följer att rådet måste pröva om det är möjligt att ge en begränsad tillgång till enbart sådana uppgifter som inte omfattas av undantagen. Avsteg från skyldigheten att ge

tillgång till vissa delar skulle i undantagsfall kunna göras när det administrativa arbetet med att dölja uppgifter som inte får offentliggöras visade sig bli särskilt betungande och därmed överskred gränserna för vad som rimligen kan krävas.

- 58 I förevarande fall skall förstainstansrätten alltså undersöka huruvida det ifrågasatta beslutet har fattats i enlighet med de principer som nyss har angivits.
- 59 När det gäller de omtvistade rapporterna anförde rådet i det ifrågasatta beslutet först och främst att de var av gemensam karaktär, vilket motiverade att de behandlades på samma sätt i fråga om tillämpningen av beslut 93/731. Därefter vägrade rådet att ge tillgång till de omtvistade rapporterna med motiveringen att deras offentliggörande kunde skada unionens förbindelser med tredje land, eftersom innehållet i dessa kunde tolkas som kritik av de aktuella tredje länderna, framför allt beträffande den rådande politiska situationen i länderna och deras respekt för mänskliga rättigheter.
- 60 Även om det är riktigt att vissa handlingar kan ha tillräckligt gemensam karaktär för att offentliggörandet av dessa skulle kunna vägras, såsom rapporter med känslig militär information, är de handlingar som nu är i fråga inte av den karaktären. Enbart den omständigheten att vissa handlingar innehåller information eller negativa utlåtanden om den politiska situationen eller skyddet för de mänskliga rättigheterna i ett tredje land innebär under dessa omständigheter inte nödvändigtvis att det går att vägra tillgång till handlingarna på grund av risken för att ett allmänt samhällsintresse skall skadas. Denna omständighet kan i avsaknad av konkretion inte i sig vara tillräcklig för att avslå en begäran om tillgång till handlingarna.

- 61 Tvärtom måste en vägran att ge tillgång till rapporterna i fråga grundas på en analys av innehållet eller sammanhanget i varje rapport, något som på grundval av vissa specifika omständigheter leder till slutsatsen att offentliggörandet av en sådan handling skulle kunna äventyra ett allmänt samhällsintresse.
- 62 I detta avseende konstaterar rätten att de omtvistade rapporternas innehåll varken direkt eller huvudsakligen berör unionens förbindelser med de ifrågavarande länderna. De innehåller undersökningar av den politiska situationen och av skyddet för de mänskliga rättigheterna i allmänhet i vart och ett av dessa länder, inklusive ratifikation av internationella dokument på området. De innehåller också mera detaljerad information angående skyddet för mänskliga rättigheter, möjligheten att flytta inom landet för att undkomma förföljelse, möjligheten för medborgare att återvända till sina ursprungsländer och information angående den ekonomiska och sociala situationen.
- 63 Dessa uppgifter avser ofta sådant som redan är allmänt känt. Som exempel kan nämnas uppgifter om hur den politiska, ekonomiska eller sociala situationen i de berörda länderna utvecklats. Likaledes är uppgifter angående skyddet för de mänskliga rättigheterna normalt allmänt kända och deras omnämnande innebär inte att rådet gör några politiskt känsliga ställningstaganden.
- 64 De omtvistade rapporterna överensstämmer alltså varken till sin typ eller till sitt innehåll med de skäl som rådet anfört i det ifrågasatta beslutet för att motivera att begäran om tillgång skall avslås.

- 65 Rätten betonar att när det gäller det sammanhang som rapporterna i fråga ingår i kan förekomsten av vissa omständigheter leda till att de negativa följder som ett eventuellt offentliggörande av rapporterna kan få på unionens förbindelser med de berörda tredje länderna inte uppstår.
- 66 En handling kan till exempel innehålla en undersökning av den situation som rådde i ett land under en viss tidsperiod, varefter detta land kan ha genomgått viktiga politiska förändringar. Det kan också visa sig att unionen själv har kritiserat de berörda ländernas interna förhållanden offentligt via någon av sina institutioner, framför allt via rådet och dess ordförandeskap. Unionens förbindelser med dessa länder kan dessutom vara sådana att unionens offentliggörande av kritik av förhållandena inom dessa länder eller ländernas respekt för de mänskliga rättigheterna inte kan skada förbindelserna. Slutligen kan uppgifterna i dessa rapporter vara positiva för landet i fråga.
- 67 Det visar sig emellertid att dessa olika situationer bekräftas, enskilt eller tillsammans, beträffande flera av de omtvistade rapporterna. Som främsta exempel på detta skall rapporterna angående det forna Zaire (dokument nr 4987/95 och nr 12917/1/95 REV1) och Sri Lanka (dokument nr 4623/95) nämnas.
- 68 För övrigt är argumentet som rådet har hämtat från punkterna 73 och 74 i domen i målet Hautala inte relevant. I detta mål ansåg förstainstansrätten att den bedömning som rådet gjorde när det vägrade att ge tillgång till en av sina arbetsgruppers rapport om export av konventionella vapen, som särskilt innehöll medlemsstaternas utbyte av åsikter i fråga om huruvida mänskliga rättigheter respekterades av det slutliga bestämmelselandet för vapnen, inte på något sätt kunde ifrågasättas. Förstainstansrätten slog endast fast att rådet åsidosatte artikel 4.1 i beslut 93/731, såsom den tolkas mot bakgrund av principen om rätt



till information och proportionalitetsprincipen, när det vägrade att överväga möjligheten att ge tillgång till vissa delar.

- 69 Den rapport som domen i målet Hautala gällde var av annan karaktär än rapporterna i förevarande mål, och förstainstansrätten har i motsats till det målet beslutat att de omtvistade rapporterna i förevarande mål skall lämnas in till rätten. Därvid har den kunnat konstatera att en stor del av rapporternas innehåll uppenbarligen inte skulle kunna anses skapa spänningar med de tredje länder som berörs.
- 70 Följaktligen har rådet under dessa omständigheter gjort en uppenbart felaktig bedömning när det fann att de skäl som det anfört för att vägra tillgång till de omtvistade rapporterna gällde handlingarna i deras helhet.
- 71 Det skall emellertid medges att när det gäller vissa avsnitt i flera av de omtvistade rapporterna, som de där informationskällorna utpekats, kan det allmänna samhällsintresset motivera att de hemlighålls, och i den mån detta gäller är en vägran att offentliggöra rapporterna berättigad. Detta hindrar inte att rådet i dessa fall skall ge tillgång till vissa delar av de aktuella handlingarna, i enlighet med ovannämnda rättspraxis. Om rådet hade beviljat tillgång till endast de avsnitt som inte omfattades av undantaget i artikel 4.1 i beslut 93/731, skulle det ha kunnat skydda det allmänna samhällsintresse som det har åberopat för att vägra tillgång till samtliga omtvistade rapporter i deras helhet, utan att därvid kränka principen om insyn och med respekt för proportionalitetsprincipen.
- 72 Det ankommer inte på förstainstansrätten att sätta sig i rådets ställe och peka ut de avsnitt som innebär att rådets vägran att ge tillgång till handlingarna, av de skäl som angivits i det ifrågasatta beslutet, utgör en uppenbart oriktig bedömning. Vid verkställandet av domen i förevarande mål måste rådet emellertid beakta vad förstainstansrätten anför i detta avseende.

- 73 När det gäller förteckningen över kontaktpersoner konstaterar förstainstansrätten dessutom att rådet vägrade att överväga möjligheten att ge tillgång till uppgifter som offentliggjorts av vissa medlemsstater, särskilt i fråga om namnen på dessa personer. Rådet grundade denna ståndpunkt på att denna begränsade tillgång till uppgifter skulle ådagalägga medlemsstaternas olika bedömningar på denna punkt, något som för allmänheten skulle framstå som oenighet mellan rådets medlemmar. Rådet har emellertid inte visat i vad mån denna bedömning skulle kunna omfattas av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i beslut 93/731.
- 74 Rådet har således gjort sig skyldigt till felaktig rättstillämpning när det avslog sökandens begäran i fråga om uppgifterna i förteckningen över kontaktpersoner, uppgifter som fanns allmänt tillgängliga i vissa medlemsstater. Eftersom rådet vägrade att ge tillgång till dessa uppgifter, har proportionalitetsprincipen åsidosatts genom det ifrågasatta beslutet.
- 75 Av vad som anförts ovan följer att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras, och därmed saknas skäl att pröva huruvida sökandens talan i övrigt är välgrundad.

### Rättegångskostnader

- 76 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 5 juni 2000 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 uppgifterna i förteckningen över kontaktpersoner som arbetar med asylärenden i medlemsstaterna — uppgifter som med undantag av telefon- och faxnummer är allmänt tillgängliga i vissa medlemsstater — ogiltigförklaras.
- 2) Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna.

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 februari 2002.

H. Jung

P. Mengozzi

Justitiesekreterare

Ordförande på fjärde avdelningen