FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

föredraget den 22 juni 2006 [1]

I — Inledning

1. Genom dom av den 26 april 2005 i de förenade målen T-110/03, T-150/03 och T-405/03, Sison mot rådet, [2] ogillade förstainstansrätten klagandens talan om ogiltigförklaring av tre beslut av rådet, varigenom klaganden nekades tillgång till handlingar som låg till grund för rådets beslut att föra upp honom på den förteckning över personer som omfattas av särskilda restriktiva åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001. [3] I förevarande överklagande har klaganden yrkat att förstainstansrättens dom skall upphävas.

2. Parallellt med överklagandet väckte klaganden talan enligt artikel 230 EG om ogiltigförklaring av delar av rådets beslut 2002/974, genom vilket klagandens namn behölls på förteckningen över de personer vars tillgångar skall spärras enligt förordning nr 2580/2001. I det målet har klaganden även yrkat att förordning nr 2580/2001 skall förklaras ogiltig enligt artikel 241 EG och att skadestånd skall utges med stöd av artiklarna 235 EG och 288 EG. Det målet registrerades under målnummer T-47/03 och är för närvarande anhängigt vid förstainstansrätten. [4]

II — Tillämpliga bestämmelser

3. I artikel 2.1 och 2.3–2.6 i förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar [5] beskrivs den personkrets

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Dom av den 26 april 2005 i de förenade målen T-110/03, T-150/03 och T-405/03, Sison mot rådet (REG 2005, s. II-1429).

3 — Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, 2002, s. 70).

4 — EUT C 101, 2003, s. 41.

5 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43).

som omfattas av förordningens tillämpningsområde (*ratione personae*) och förordningens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*) på följande sätt:

"1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

...

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 4 och 9 skall handlingar göras tillgängliga antingen efter en skriftlig ansökan eller direkt i elektronisk form eller genom ett register. Särskilt handlingar som upprättats eller mottagits under ett lagstiftningsförfarande skall göras direkt tillgängliga i enlighet med artikel 12.

5. Känsliga handlingar enligt definitionen i artikel 9.1 skall vara föremål för särskild behandling i enlighet med den artikeln.

6. Denna förordning skall inte påverka allmänhetens rätt till tillgång till handlingar som finns hos institutionerna, vilken kan följa av folkrättsliga instrument eller av rättsakter som institutionerna antagit för att genomföra dessa instrument."

4. Undantag från rätten att få tillgång till handlingar som finns hos gemenskapsinstitutionerna föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Följande punkter i denna artikel är relevanta i förevarande mål:

"1. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

— allmän säkerhet,

— ...

— internationella förbindelser,

— ...

...

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

— en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...

5. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

..."

5. Artikel 9 i förordning nr 1049/2001 innehåller följande bestämmelser rörande behandlingen av känsliga handlingar:

"1. En känslig handling är en handling som härrör från institutionerna eller organ som har upprättats av dem eller från medlemsstaterna, tredje länder eller internationella organisationer och som i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser klassificerats som 'TRÈS SECRET/TOP SECRET', 'SECRET' eller 'CONFIDENTIEL' och som skyddar Europeiska unionens eller en eller flera av dess medlemsstaters väsentliga intressen på de områden som omfattas av artikel 4.1 a, i synnerhet allmän säkerhet, försvar och militära frågor.

...

3. Känsliga handlingar skall registreras eller lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke.

4. En institution som beslutar att vägra tillgång till en känslig handling skall ange skälen för sitt beslut på ett sådant sätt att de intressen som skyddas i artikel 4 inte skadas.

..."

III — Bakgrund

6. Bakgrunden i målet sammanfattades av förstainstansrätten i punkterna 2–7 i den överklagade domen enligt följande:

"2. Den 28 oktober 2002 antog Europeiska unionens råd beslut 2002/848/EG om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2002/460/EG (EGT L 295, s. 12). Genom beslutet fördes sökanden upp på den förteckning över personer vars tillgångar och finansiella medel skall spärras, vilken upprättades genom denna förordning (nedan kallad den omtvistade förteckningen). Förteckningen uppdaterades genom bland annat rådets beslut 2002/974/EG av den 12 december 2002 (EGT L 337, s. 85) och rådets beslut 2003/480/EG av den 27 juni 2003 (E[U]T L 160, s. 81), varigenom de föregående besluten upphävdes och en ny förteckning upprättades. Sökandens namn stod varje gång kvar i förteckningen.

3. Sökanden ansökte, i enlighet med förordning nr 1049/2001, genom bekräftande ansökan av den 11 december 2002, om att få tillgång till de handlingar som föranlett rådet att anta beslut 2002/848 och [till] uppgifter om vilka stater som tillhandahållit handlingar i

detta hänseende. Sökanden ansökte, genom bekräftande ansökan av den 3 februari 2003, om tillgång till samtliga nya handlingar som föranlett rådet att anta beslut 2002/974 och att bibehålla honom i den omtvistade förteckningen samt till uppgifter om vilka stater som inlämnat handlingar i detta hänseende. Genom bekräftande ansökan av den 5 september 2003, ansökte sökanden särskilt om tillgång till protokoll 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP som upprättats av Ständiga representanternas kommitté (Coreper) avseende beslut 2003/480 och till samtliga handlingar som inkommit till rådet före antagandet av beslut 2003/480 och som legat till grund för att sökanden förts in och bibehållits i den omtvistade förteckningen.

4. Rådet vägrade att ge tillgång, inte ens en begränsad sådan, till någon av de begärda handlingarna, genom beslut av den 21 januari, den 27 februari respektive den 2 oktober 2003 (nedan kallade det första avslagsbeslutet, det andra avslagsbeslutet respektive det tredje avslagsbeslutet).

5. Vad gäller det första och det andra avslagsbeslutet, uppgav rådet att de uppgifter som föranlett antagandet av de beslut genom vilka den omtvistade förteckningen upprättades förekom i Corepers sammanfattande protokoll av den 23 oktober 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) respektive av den 4 december 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 43), vilka klassificerats som 'CONFIDENTIEL UE' ('HEMLIG EG').

6. Rådet vägrade att ge tillgång till dessa protokoll med åberopande av artikel 4.1 a första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001. Det gjorde gällande att ett 'utlämnande av [dessa protokoll] och av de uppgifter som de av medlemsstaternas myndigheter innehar som bekämpar terrorism skulle kunna ge de personer, grupper och enheter som utgör föremål för dessa uppgifter möjlighet att undergräva dessa myndigheters åtgärder och sålunda allvarligt skada det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet'. Rådet anförde vidare att 'utlämnandet av ifrågavarande uppgifter även skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella relationer, eftersom de åtgärder som vidtas inom ramen för kampen mot terrorism även rör myndigheter i tredje land'. Rådet vägrade att ge en begränsad tillgång till dessa uppgifter, på grund av att samtliga uppgifter omfattades av ovannämnda undantag. Rådet meddelade inte heller vilka medlemsstater som tillhandahållit relevanta uppgifter, utan uppgav att 'de myndigheter som de ifrågavarande uppgifterna härrör från, efter samråd i enlighet med artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001, inte gett sitt samtycke till att lämna ut de begärda uppgifterna'.

7. Vad gäller det tredje avslagsbeslutet uppgav rådet inledningsvis att sökandens ansökan avsåg samma handling som den som han nekades tillgång till

genom det första avslagsbeslutet. Rådet fastställde sitt första avslagsbeslut och tillade att det även vägrade att ge tillgång till protokoll 13 441/02, på grund av undantaget avseende rättsliga förfaranden (artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001). Rådet medgav därefter att det felaktigt uppgett att protokoll 11 311/03, vilket avsåg beslut 2003/480, utgjorde en relevant handling. Det uppgav i detta hänseende att det inte hade erhållit några andra uppgifter eller handlingar, som skulle kunna motivera ett upphävande av beslut 2002/848 i den del det avser sökanden."

IV — Yrkanden

7. I den överklagade domen ogillade förstainstansrätten talan i målen T-110/03 och T-150/03. Förstainstansrätten fann att i den del talan i mål T-405/03 kunde prövas skulle den lämnas utan bifall.

8. Klaganden har, av de skäl som anges nedan, yrkat att domstolen skall

— upphäva domen som förstainstansrätten (andra avdelningen) meddelade den 26 april 2005 i de förenade målen T-110/03, T-150/03 och T-405/03,

— med stöd av artikel 230 EG ogiltigförklara a) rådets beslut av den 27 februari 2003 (06/c/01/03): rådets svar av den 27 februari 2003 på den bekräftande ansökan som Jan Fermon, i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, gav in via fax den 3 februari 2002, vilket klagandens ombud delgavs den 28 februari 2003, b) rådets beslut av den 21 januari 2003 (411c/01/02): rådets svar av den 21 januari 2003 på den bekräftande ansökan som Jan Fermon, i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, gav in via fax den 11 december 2002, vilket klagandens ombud delgavs den 23 januari 2003, och c) rådets beslut av den 2 oktober 2003 (36/c/02/03): rådets svar av den 2 oktober 2003 på den bekräftande ansökan som Jan Fermon (2/03), i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, gav in till rådet via fax den 5 september 2003 och som registrerades av rådets generalsekretariat den 8 september 2003, om tillgång till handlingar, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

9. Rådet har yrkat att domstolen skall

— ogilla överklagandet, och

— förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

V — Grunder

10. Klaganden har åberopat fem grunder som kan sammanfattas enligt följande:

1. Förstainstansrätten åsidosatte artiklarna 220 EG, 225 EG och 230 EG, de allmänna gemenskapsrättsliga principerna i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) samt rätten till försvar, genom att otillbörligt begränsa omfattningen av sin prövning av huruvida rådets avslagsbeslut var lagenliga.

2. Förstainstansrättens tolkning av undantagen från rätten att få tillgång till (delar av) handlingar medför ett oinskränkt utrymme för skönsmässig bedömning för rådet och ett fullständigt förnekande av rätten att få tillgång till handlingar, och strider därför mot artiklarna 1 andra stycket EU och 6.1 EU, artikel 255 EG samt artikel 4.1 a och 4.6 i förordning nr 1049/2001, liksom mot artiklarna 220 EG, 225 EG och 230 EG.

3. Förstainstansrätten åsidosatte motiveringsskyldigheten i artikel 253 EG genom att godta de kortfattade och standardiserade skäl som rådet angav för att vägra ge tillgång till (delar av) de begärda handlingarna.

4. Genom att begränsa talans omfattning åsidosatte förstainstansrätten rätten att få tillgång till handlingar, vilken garanteras i artikel 255 EG, presumtionen för oskuld, vilken garanteras i artikel 6.2 i Europakonventionen, och rätten till ett effektivt rättsmedel när rättigheter som föreskrivs i Europakonventionen har kränkts, vilken garanteras i artikel 13 i Europakonventionen.

5. Förstainstansrätten gjorde en felaktig tolkning av artiklarna 4.5 och 9.3 i förordning nr 1049/2001 genom att slå fast att dessa bestämmelser endast avser "handlingar" och att det följaktligen var motiverat av rådet att vägra lämna ut uppgifter om vilka medlemsstater som hade tillhandahållit handlingarna när staterna i fråga motsatte sig detta.

VI — Bedömning

A — *Inledande anmärkningar*

11. Jag vill inledningsvis påpeka att till den del klaganden har yrkat att domstolen skall

ogiltigförklara rådets beslut att vägra ge tillgång till de begärda handlingarna, måste överklagandet såvitt avser detta yrkande — såsom det är utformat — avvisas, eftersom det är uppenbart att det inte kan prövas i sak i den delen, med hänsyn till att det endast är förstainstansrättens dom som kan bli föremål för ett överklagande. [6]

12. Vidare skall det påpekas att överklagandet skall anses avse förstainstansrättens dom i mål T-110/03 avseende det första avslagsbeslutet, eftersom de skäl som angavs för att ogilla talan i målen T-150/03 och T-405/03 inte har ifrågasatts i klagandens grunder.

B — *Den första grunden: Åsidosättande av artiklarna 220 EG, 225 EG och 230 EG samt rätten till försvar, vilken garanteras i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen*

1. Förstainstansrättens dom

13. Förstainstansrätten slog fast följande beträffande omfattningen av dess prövning av lagenligheten av rådets avslagsbeslut på grundval av de tvingande undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001:

"46. Vad gäller omfattningen av förstainstansrättens kontroll av ett avslagsbesluts lagenlighet konstaterar rätten att den, i domarna i ... målet Hautala mot rådet [7] ... och i ... målet Kuijer mot rådet [8] ..., har fastställt att rådet har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det, på grundval av skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, avslår en ansökan om tillgång till handlingar, såsom till viss del skett i förevarande fall. I domen i ... målet Kuijer mot rådet fastställdes att institutionen har ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning när den åberopar ett allmänt samhällsintresse till stöd för ett beslut om att avslå en ansökan om tillgång till handlingar. Institutionerna förfogar således över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning inom områdena för de obligatoriska undantag från allmänhetens tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001.

47. Förstainstansrättens kontroll av lagenligheten av institutionernas beslut att inte ge tillgång till handlingar på grund av de undantag avseende det allmänna samhällsintresset som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 är följaktligen begränsad till en granskning av att reglerna, i fråga om förfarandet

6 — Se bland annat dom av den 8 juli 1999 i mål C-199/92 P, Hüls mot kommissionen (REG 1999, s. I-4287), punkt 92, och av den 2 oktober 2003 i mål C-198/99 P, Ensidesa mot kommissionen (REG 2003, s. I-11111), punkt 32.

7 — Dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet (REG 1999, s. II-2489), punkt 71.

8 — Dom av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, Kuijer mot rådet (REG 2002, s. II-485), punkt 53.

och motiveringen, har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga samt att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk (se, analogt, domarna i det ovan i punkt 44 nämnda målet Hautala mot rådet, punkterna 71 och 72, och i det ovan i punkt 45 nämnda målet Kuijer mot rådet, punkt 53)."

2. Klaganden

14. Enligt klaganden begränsade förstainstansrätten, i de ovan citerade punkterna, felaktigt omfattningen av dess behörighet att pröva lagenligheten av rådets beslut att inte ge tillgång till de begärda handlingarna, genom att slå fast att rådet har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att åberopa skyddet för det allmänna samhällsintresset i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 och genom att därav dra slutsatsen att dess egen roll är begränsad till en granskning av att reglerna, i fråga om förfarandet och motiveringen, har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga samt att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk. Denna tolkning innebär ett oinskränkt utrymme för skönsmässig bedömning för rådet när det gäller att tillämpa det undantag som avser skyddet för det allmänna samhällsintresset och strider mot gemenskapslagstiftarens avsikt, vilken var att inrätta en fullständig domstolskontroll av lagenligheten av beslut att vägra lämna ut handlingar i syfte att säkerställa insyn. Klaganden har i det avseendet hänvisat till artikel 67.3 i förstainstansrättens rättegångsregler, [9] vilken ger förstainstansrätten rätt att ta del av de begärda handlingarna.

15. Klaganden har påpekat att det måste göras åtskillnad mellan hans fall och fallet i målet Hautala, [10] vilket förstainstansrätten använde som vägledning. Han har framhållit att de begärda handlingarna i hans fall, till skillnad från de handlingar som var aktuella i målet Hautala, omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde och inte av tillämpningsområdet för avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vidare var den aktuella handlingen i målet Hautala upprättad för internt bruk, och inte för att offentliggöras. De handlingar som klaganden vill få tillgång till antogs däremot i samband med ett lagstiftningsförfarande som ledde till ett rådsbeslut och de innehöll inte några uppgifter som skulle riskera att skapa spänningar i förhållande till tredjeländer om de lämnades ut. Slutligen måste det göras åtskillnad mellan klagandens fall och fallet i målet Hautala, eftersom klaganden berörs personligen av de begärda handlingarna. Genom att i punkt 52 i den överklagade domen slå fast att det särskilda intresse som den som ansöker om tillgång till en handling som rör honom personligen kan göra gällande inte skall beaktas vid tillämpningen av de tvingande undantag som föreskrivs i

9 — I artikel 67.3 tredje stycket i rättegångsreglerna föreskrivs följande: "När en handling, som en gemenskapsinstitution vägrat bevilja tillgång till, har lagts fram för förstainstansrätten inom ramen för en talan som gäller lagenligheten i denna vägran, skall handlingen inte tillställas de andra parterna."

10 — Ovan fotnot 7.

artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, motsade förstainstansrätten sin egen rättspraxis, enligt vilken det krävs att rådet gör en "verklig prövning av omständigheterna i det enskilda fallet". [11]

16. Klaganden har hävdat att förstainstansrätten kränkte hans rätt till försvar enligt artikel 6 i Europakonventionen genom att begränsa omfattningen av dess prövning. Klaganden har även påtalat att förstainstansrätten inte bemötte hans argument som grundade sig på artikel 6.3 i Europakonventionen, i vilken det föreskrivs att var och en som blivit anklagad för brott har rätt att i detalj underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom. Till följd därav förvägrade förstainstansrätten klaganden ett effektivt rättsmedel med avseende på skyddet för dessa rättigheter som garanteras i artikel 13 i Europakonventionen.

18. Enligt rådet var det korrekt av förstainstansrätten att slå fast att klagandens särskilda intresse av de begärda handlingarna inte behövde beaktas. Rådets avslag grundade sig på artikel 4.1 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001, och det krävs inte någon intresseavvägning vid tillämpningen av dessa bestämmelser. Om ett utlämnande av handlingen skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet och/eller internationella förbindelser, är rådet skyldigt att vägra ge tillgång till handlingen utan att undersöka huruvida klaganden har ett överordnat personligt intresse av handlingen. Som svar på klagandens påstående att avslagsbeslutet skulle grunda sig på en "verklig prövning av omständigheterna i det enskilda fallet", vilket krävs enligt domen i målet Hautala, [12] har rådet uppgett att detta endast kan gälla objektiva omständigheter, såsom handlingens innehåll och risken för att de intressen som skall skyddas skulle komma att skadas om handlingen lämnades ut.

3. Motparten

17. Rådet anser att de skillnader mellan målet Hautala och förevarande mål som klaganden har åberopat saknar relevans. Det anser att den överklagade domen är helt förenlig med förstainstansrättens dom i målet Hautala och att de begränsningar av domstolsprövningens omfattning som följer av den domen är tillämpliga i förevarande mål.

19. Rådet har tillbakavisat klagandens argument som grundar sig på artikel 67.3 i förstainstansrättens rättegångsregler. Nämnda bestämmelse är enbart en handläggningsregel och syftar till att ge förstainstansrätten möjlighet att undersöka en omtvistad handling. Den har inte något samband med omfattningen av förstainstansrättens prövningsrätt.

11 — Se förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet Hautala, punkt 67.

12 — Se föregående fotnot.

4. Bedömning

20. Klagandens första grund väcker först frågan om omfattningen av domstolsprövningen av beslut att vägra ge tillgång till handlingar på grundval av de tvingande undantag som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001. Är denna prövning begränsad på det sätt som förstainstansrätten angav i domen i det ovannämnda målet Hautala och, i dess kölvatten, i den överklagade domen, begränsad till en granskning av att kraven i fråga om förfarandet och motiveringsskyldigheten har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga och att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk? Eller skall prövningen, såsom klaganden implicit har hävdat, omfatta en bedömning av huruvida det allmänna samhällsintresset har åberopats på ett korrekt sätt, det vill säga huruvida det var korrekt av rådet att hävda att det allmänna samhällsintresse som var i fråga skulle skadas om tillgång gavs till de begärda handlingarna?

21. Förstainstansrättens dom i målet Hautala överklagades visserligen, [13] men i sin dom behandlade domstolen inte frågan om domstolsprövningens omfattning med avseende på rådets åberopande av de tvingande undantagen för att vägra att ge tillgång till handlingar. Detta kan förklaras av att det var rådet, vilket självklart inte hade något intresse av att ta upp frågan, och inte den ursprungliga sökanden som överklagade domen. Följaktligen har frågan ännu inte prövats av domstolen.

22. När det gäller beslut att vägra ge tillgång till handlingar som finns hos en EU-institution med stöd av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 måste omfattningen av domstolsprövningen fastställas på grundval av de intressen som undantagen skyddar och det system som inrättats genom förordningen som helhet.

23. Eftersom sistnämnda aspekt är mer allmän till sin karaktär, skall den undersökas först. Den grundläggande principen enligt förordning nr 1049/2001 är att det skall garanteras största möjliga tillgång till de handlingar som finns hos institutionerna. Principen fyller det dubbla syftet att dels fastställa villkoren för att medborgarna skall kunna utöva rätten att delta i offentliga angelägenheter, dels säkerställa att de medborgare vars intressen har påverkats negativt av beslut som fattats av institutionerna skall kunna tillvarata sina intressen. [14]

13 — Dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala (REG 2001, s I-9565).

14 — Jämför skäl 2 i förordning nr 1049/2001: "Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna."

24. I ingressen till förordningen anges att syftet med förordningen är "att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största *möjliga* effekt" [15] och att "[*i*] *princip* bör institutionernas samtliga handlingar göras tillgängliga för allmänheten". [16] Det står därför klart att det inte föreligger någon oinskränkt rätt att få tillgång till handlingar. I förordning nr 1049/2001 erkänns olika allmänna och privata intressen som kräver särskilt skydd och som därför kan åberopas av institutionerna för att vägra ge tillgång till handlingar. Dessa intressen har i artikel 4 definierats i olika kategorier av undantag från rätten att få tillgång till handlingar.

25. Samtliga undantag i artikel 4.1, 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001 är avfattade i tvingande ordalag: institutionerna *skall* vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för berörda intressen. Till skillnad från undantagen i artikel 4.1 är det enligt undantagen i artikel 4.2 och 4.3 emellertid tillåtet att lämna ut begärda handlingar om det är motiverat av ett överordnat allmänintresse.

26. Med avseende på den aktuella diskussionen om domstolsprövningens omfattning kan två slutsatser dras av denna skillnad mellan undantagen i artikel 4.1 och undantagen i artikel 4.2 och 4.3.

27. Den första slutsatsen är att det framgår klart av den uttryckliga ordalydelsen i de två sistnämnda bestämmelserna att institutionerna, vid bedömningen av huruvida man skall vägra att ge tillgång till handlingar, skall göra en avvägning mellan det särskilda intresse som skall skyddas genom att vägra lämna ut en handling (till exempel skyddet för affärsintressen, rättsliga förfaranden eller institutionens beslutsförfarande) och det generella allmänintresset av att handlingen i fråga görs tillgänglig. Någon sådan intresseavvägning föreskrivs inte i artikel 4.1 i förordningen. Tvärtom framgår det att denna intresseavvägning gjordes av gemenskapslagstiftaren och att den har införts i själva förordningen. Eftersom de intressen som anges i den bestämmelsen i sig anses vara av överordnad betydelse finns det inte några andra intressen som skulle kunna väga tyngre än dessa. Det medför att undantaget automatiskt är tillämpligt om ett av dessa intressen är i fråga.

28. Den andra slutsatsen är att en sökandes personliga intresse av att få tillgång till en handling inte är relevant i det sammanhanget, med hänsyn till att endast ett överordnat allmänintresse kan väga tyngre än de intressen som skyddas genom undantagen i artikel 4.2 i förordningen. I kraft av själva

15 — Skäl 4 i förordning nr 1049/2001 (min kursivering).

16 — Skäl 11 i förordning nr 1049/2001 (min kursivering).

sakförhållandet (*ipso facto*) måste detta även gälla inom ramen för artikel 4.1 i förordningen, där det inte föreskrivs någon intresseavvägning.

29. Detta utgör ett första tecken på att domstolsprövningens omfattning är mer begränsad inom ramen för artikel 4.1 än inom ramen för artikel 4.2 i förordningen.

30. Vad beträffar de intressen som skyddas genom de undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, särskilt allmän säkerhet och internationella förbindelser, skall det påpekas att dessa utgör intressen som rådet har det huvudsakliga politiska ansvaret för, vilket också framgår av artiklarna 11 EU–28 EU. Ett beslut huruvida man skall ge tillgång eller ej till en handling som är av betydelse för dessa intressen är med nödvändighet avhängigt politiska överväganden och måste fattas på grundval av uppgifter som endast är tillgängliga för de behöriga politiska myndigheterna. Eftersom verkan av politiken på detta område i många fall är beroende av att sekretess iakttas, måste de berörda gemenskapsinstitutionerna ha ett oinskränkt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra huruvida ett utlämnande av handlingar skulle kunna undergräva skyddet för ett av de intressen som anges i artikel 4.1 a. Om gemenskapsinstitutionen anser att ett beslut om att bevilja tillgång till en handling skulle undergräva Europeiska unionens intressen i det avseendet, är den skyldig att vägra ge tillgång till handlingen, oavsett sökandens eventuella intressen av att få tillgång till den.

31. Eftersom det skulle gå utöver gemenskapsdomstolarnas dömande funktion om de ersatte de ansvariga politiska institutionernas bedömning med sin egen, är domstolsprövningen av beslut att vägra ge tillgång till handlingar av de skäl som anges i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 i princip begränsad. Jag drar därför slutsatsen att det var korrekt av förstainstansrätten att slå fast att domstolsprövningen av beslut att vägra ge tillgång till handlingar enligt artikel 4.1 i förordningen måste begränsas till en granskning av att reglerna, i fråga om förfarandet och motiveringen, har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga samt att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk.

32. Jag vill tillägga att denna begränsning av domstolsprövningens omfattning inte innebär, såsom klaganden har gjort gällande, att en institution som åberopar artikel 4.1 a i förordningen har ett oinskränkt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att vägra ge tillgång till en handling. Om prövningen inriktas på de aspekter som förstainstansrätten har angett, särskilt på motiveringen till stöd för vägran att ge

tillgång till en handling, kan det faktiskt fastställas huruvida den berörda institutionens åberopande av de tvingande undantagen är riktig och att institutionen hade rätt att anse att utlämnandet av en handling skulle kunna hota det allmänna samhällsintresset.

33. Jag delar inte klagandens uppfattning att det var gemenskapslagstiftarens avsikt att inrätta en fullständig domstolskontroll med avseende på beslut att vägra ge tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 och att detta framgår av artikel 67.3 i förstainstansrättens rättegångsregler. I denna bestämmelse föreskrivs endast att när handlingen, som en gemenskapsinstitution vägrat bevilja tillgång till, har lagts fram för förstainstansrätten inom ramen för en talan som gäller lagenligheten i denna vägran, skall handlingen inte tillställas de andra parterna. Det förhållandet att handlingen i fråga har ingetts av institutionen eller att förstainstansrätten har begärt att den skall företes enligt artikel 65 i förstainstansrättens rättegångsregler ger nämligen inte förstainstansrätten rätt att ersätta rådets bedömning med sin egen. Det ger förstainstansrätten rätt att undersöka huruvida den berörda institutionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att åberopa undantagen i artikel 4.1 a i förordningen.

34. Vad gäller klagandens försök att göra åtskillnad mellan hans fall och det fall som var för handen i målet Hautala av de skäl som angetts i punkt 15 ovan, är det diskutabelt huruvida dessa skäl är relevanta eller ens riktiga. För det första är det uppenbart att, även om avslagsbeslutet avsåg handlingar som låg till grund för ett beslut som antagits med stöd av EG-fördraget, till skillnad från avdelning V i EU-fördraget, beslutet hade nära samband med gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism. [17] Det må vara hur det vill med den saken, men förordning nr 1049/2001 är även tillämplig på handlingar som avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Påståendet att den berörda handlingen inte upprättades för internt bruk är ohållbart med hänsyn till att det är uppenbart att handlingen var konfidentiell. Besluten om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 kan inte heller anses vara av normativ karaktär. Det förhållandet att klaganden berördes personligen, till skillnad från vad som var fallet i målet Hautala, saknar relevans med hänsyn till att, såsom konstaterats i punkt 28 ovan, personligt intresse inte spelar någon roll vid bedömningen av huruvida tillgång skall ges till handlingar. Det förhållandet att klagandens personliga intresse inte beaktades innebär således inte att det inte gjordes någon verklig prövning av omständigheterna kring ett eventuellt utlämnande av den begärda handlingen.

35. Slutligen kan vägran att ge tillgång till en handling som omfattas av ett av de tvingande undantagen i artikel 4.1 a inte i sig anses utgöra ett åsidosättande av klagandens rätt

17 — EGT L 344, s. 93

till försvar. I det sammanhanget är det relevanta att han fick tillräcklig kännedom om skälen till att han hade förts upp på förteckningen över de personer som omfattades av de restriktiva åtgärder som hade vidtagits enligt förordning nr 2580/2001. Detta kan ske på andra sätt än genom att ge tillgång till en handling som rådet anser är konfidentiell. Detta är emellertid en fråga som bör behandlas inom ramen för talan i det mål som för närvarande är anhängigt vid förstainstansrätten, i vilken lagenligheten av att föra upp klagandens namn och behålla det på den ovannämnda förteckningen ifrågasätts.

36. Jag anser därför att överklagandet inte kan bifallas på den första grunden.

C — Den andra grunden: Åsidosättande av rätten att få tillgång till handlingar till följd av en alltför vidsträckt tolkning av undantagen från denna rättighet

1. Förstainstansrättens dom

37. Förstainstansrätten slog fast följande, beträffande frågan huruvida rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning när det fann att ett utlämnande av den begärda handlingen skulle kunna undergräva skyddet för allmän säkerhet och det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser:

"77. Det är en förutsättning för en effektiv kamp mot terrorismen att de uppgifter som innehas av de offentliga myndigheterna och som avser personer eller enheter som är misstänkta för terrorism förblir hemliga så att uppgifterna förblir relevanta och möjliggör effektiva åtgärder. Att lämna ut den begärda handlingen till allmänheten skulle således ovillkorligen ha skadat det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet. Rätten kan inte godta den skillnad som sökanden gör mellan strategiska uppgifter och uppgifter som rör honom personligen. Varje personlig uppgift består nämligen nödvändigtvis av vissa delar som är strategiska i kampen mot terrorism, såsom informationskällor, uppgifternas karaktär eller i vilken grad de som är misstänkta för terrorism är övervakade.

78. Rådet har således inte gjort en uppenbart felaktig bedömning när det vägrade att ge tillgång till protokoll 13 441/02 med anledning av den allmänna säkerheten.

79. Vad för det andra gäller skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, är det med avseende på beslut 2002/848 och förordning nr 2580/2001 uppenbart att dess syfte, det vill säga att bekämpa terrorism, faller inom ramen för den internationella åtgärd som föranletts av

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001) av den 28 september 2001. Staterna uppmanas att samarbeta inom ramen för denna globala åtgärd. Beståndsdelarna i detta internationella samarbete förekommer säkerligen, för att inte säga nödvändigtvis, i den begärda handlingen. Under alla omständigheter har sökanden inte bestridit den omständigheten att tredjeländer var inblandade när beslut 2002/848 antogs. Han har tvärtom ansökt om att bli underrättad om vilka stater det är fråga om. Därav följer att den begärda handlingen verkligen omfattas av tillämpningsområdet för undantaget avseende internationella förbindelser.

80. Detta internationella samarbete i fråga om terrorism förutsätter att staterna har förtroende för att de uppgifter som de lämnar till rådet behandlas konfidentiellt. Med beaktande av den begärda handlingens karaktär, kunde således rådet med fog anse att ett utlämnande av denna handling skull[e] kunna skada Europeiska unionens ställning inom det internationella samarbetet på området för kampen mot terrorism.

81. Rätten kan av de skäl som angetts ovan inte godta sökandens argument att endast den omständigheten att tredjeländer är delaktiga i institutionernas verksamhet inte räcker för att motivera en tillämpning av undantaget i fråga. Till skillnad från vad som följer av detta argument, sker nämligen samarbetet med tredjeländer på ett särskilt känsligt område, nämligen kampen mot terrorismen, vilket motiverar att samarbetet hålls hemligt. Dessutom framgår det av beslutet i dess helhet att de berörda staterna motsatt sig att uppgift lämnas ut om vilka de är.

82. Därav följer att rådet inte har gjort någon uppenbart oriktig bedömning när det fann att ett utlämnande av den begärda handlingen skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser."

2. Klaganden

38. Klaganden har hävdat att förstainstansrätten åsidosatte rätten att få tillgång till handlingar och artikel 230 EG genom att underlåta att beakta principen att undantag från en sådan grundläggande rättighet skall tolkas och tillämpas strikt. Förstainstansrätten borde ha fastställt att varje enskilt undantag var tillämpligt och inte inskränkt sig till att slå fast att rådet inte hade gjort en uppenbart oriktig bedömning. Detta gäller särskilt rådets vägran att ge tillgång till delar av de begärda handlingarna.

39. Beträffande undantaget som avser skyddet för allmän säkerhet innebär förstainstansrättens bedömning i punkterna 77 och 78 i den överklagade domen, enligt vilken de uppgifter som innehas av myndigheterna och som avser personer som är misstänkta för terrorism bör förbli hemliga för att inte avslöja strategiska uppgifter om kampen mot terrorism, att principen om öppenhet fråntas all verkan inom området för kampen mot terrorism, genom att officiellt göra det omöjligt att få tillgång till handlingar, eller ens delar av handlingar.

3. Motparten

40. Vad beträffar undantaget som avser skyddet för internationella förbindelser innebär förstainstansrättens resonemang i punkt 79 i den överklagade domen att det är tillåtet för institutionerna att systematiskt vägra ge tillgång till handlingar som rör tredjeländer på grundval av vaga och allmänna kriterier. Argumentet att samarbetet på detta område med tredjeländer bör förbli hemligt är uppenbart felaktigt, eftersom det är ett allmänt känt faktum att ett sådant samarbete finns.

41. I punkterna 80 och 81 i den överklagade domen framhålls visserligen att staterna måste kunna förlita sig på att de uppgifter som de delar med sig av behandlas konfidentiellt. Det framgår dock av handlingarna i målet att endast medlemsstater, och inte tredjeländer, hade lämnat uppgifter rörande klaganden. Klaganden anser att förstainstansrätten därför feltolkade begreppet internationella förbindelser, eftersom det inte kan vara tillämpligt på förbindelser mellan medlemstater, utan endast på förbindelser med tredjeländer. Av den anledningen underlät förstainstansrätten att motivera varför det skulle skada internationella förbindelser om det avslöjades vilka medlemsstater som tillhandahållit uppgifterna.

42. Rådet har hävdat att förstainstansrätten inte gjorde en felaktig rättstillämpning då den fann att rådet inte hade överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som hänger samman med dess politiska ansvar enligt avdelning V i EU-fördraget, genom att anse att den begärda handlingen omfattades av undantaget för det allmänna samhällsintresset och att inte ens tillgång till delar av de begärda handlingarna kunde ges. Förstainstansrätten fann inte att rådet hade kunnat komma fram till en annan slutsats.

43. Vad beträffar undantaget som avser skyddet för internationella förbindelser, delar rådet klagandens uppfattning att förstainstansrättens slutsatser i punkterna 80 och 81 i den överklagade domen förefaller grunda sig på det felaktiga antagandet att den begärda handlingen innehöll uppgifter som hade ingetts till rådet av tredjeländer. Det framgår av handlingarna i målet att de berörda handlingarna hade ingetts av med-

lemsstater och att det var uppgifter om vilka dessa medlemsstater var som rådet, på deras begäran, vägrade att lämna ut. Trots detta missförstånd har rådet hävdat att förstainstansrättens bedömning av vad som stod på spel inom området för internationellt samarbete i kampen mot terrorism var korrekt. Ämnets mycket känsliga karaktär motiverar en särskilt försiktig hållning när det gäller att skydda uppgifter som, om de lämnades ut, skulle möjliggöra slutsatser rörande organisationsstrukturen och effektiviteten i samarbetet mellan Europeiska unionen och tredjeländer på detta område och skada själva syftet med de internationella insatserna för att bekämpa terrorism.

44. Rådet har förnekat att dess hållning urholkar rätten att få tillgång till handlingar, vilket klaganden har gjort gällande. Rådet undersöker nämligen varje handling mot bakgrund av dess innehåll och en riskbedömning. Rådet har framhållit att det redan har, helt eller delvis, lämnat ut ett stort antal handlingar som rör dessa ämnen.

45. Även om domstolen skulle anse att förstainstansrättens bedömning rörande undantaget som avser skyddet för internationella förbindelser var felaktig, skulle det under alla händelser inte förändra utgången i målet, eftersom beslutet att vägra ge tillgång till handlingen i fråga grundade sig både på skyddet för allmän säkerhet och skyddet för internationella förbindelser. Om det slogs fast att rådet inte kunde åberopa ett av dessa undantag, skulle dess beslut fortfarande vara giltigt på grundval av det andra undantaget. Rådet har tillagt att förvirringen kring huruvida det var tredjeländer eller medlemsstater som hade ingett handlingar till rådet under förfarandet saknar relevans, eftersom dessa handlingar återlämnades till de berörda medlemsstaterna och således inte längre innehades av rådet.

4. Bedömning

46. Som andra grund har klaganden kritiserat förstainstansrättens bedömning av frågan huruvida rådets beslut att vägra ge tillgång till (delar av) de begärda handlingarna kunde vara motiverat av skyddet för allmän säkerhet och skyddet för internationella förbindelser.

47. Som jag redan slagit fast ovan är domstolsprövningens omfattning med avseende på tillämpningen av de undantag som avser det allmänna samhällsintresset och som anges i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 begränsad till ett antal aspekter, däribland frågan huruvida den berörda institutionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller gjorde sig skyldig till maktmissbruk.

48. Beträffande det undantag som avser skyddet för allmän säkerhet slog förста-

instansrätten först fast att den begärda handlingen verkligen omfattades av detta område, eftersom den låg till grund för att identifiera personer, grupper eller enheter som var misstänkta för terrorism. Därefter påpekade den att den omständigheten att handlingen avser den allmänna säkerheten inte i sig är tillräcklig för att motivera en tillämpning av undantaget. Den gick därför över till att undersöka huruvida rådet hade gjort en uppenbart oriktig bedömning när det fann att ett utlämnande av den begärda handlingen skulle kunna undergräva skyddet för allmän säkerhet. I det sammanhanget påpekade förstainstansrätten att det är en förutsättning för en effektiv kamp mot terrorismen att de uppgifter som innehas av de offentliga myndigheterna och som avser personer eller enheter som är misstänkta för terrorism förblir hemliga så att uppgifterna förblir relevanta och möjliggör effektiva åtgärder. Att lämna ut den begärda handlingen till allmänheten skulle således ovillkorligen ha skadat det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet. Förstainstansrätten drog slutsatsen att rådet inte hade gjort en uppenbart felaktig bedömning när det vägrade att ge tillgång till den begärda handlingen. [18]

49. Enligt min mening gjorde förstainstansrätten inte en felaktig rättstillämpning genom att dra denna slutsats på grundval av detta synsätt. Den godtog inte bara det förhållandet att vägran att ge tillgång till handlingen grundade sig på att handlingen hänförde sig till området för skydd för allmän säkerhet, utan den övergick till att undersöka rimligheten i detta påstående och att bekräfta att ett utlämnande av handlingen skulle kunna undergräva skyddet för allmän säkerhet. Den utförde därför på ett korrekt sätt sin uppgift att pröva lagenligheten av rådets avslagsbeslut inom de gränser som hör samman med denna funktion inom ramen för artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001.

50. I motsats till vad klaganden har hävdat innebär inte det synsätt som förstainstansrätten intog att rätten att få tillgång till handlingar undergrävs, när handlingarna rör kampen mot terrorism. När det står klart att sådana handlingar rör funktionella aspekter av politiken på detta område är det uppenbart att de omfattas av skyddet för allmän säkerhet. Det ankommer på gemenskapdomstolarna att kontrollera att handlingen i fråga verkligen hänför sig till detta verksamhetsområde och att rådet inte obefogat åberopat detta undantag.

51. Vad beträffar förstainstansrättens bedömning av tillämpligheten av undantaget som avser skyddet för internationella förbindelser är båda parter eniga om att förstainstansrätten felaktigt antog att den begärda handlingen innehöll uppgifter som lämnats av tredjeländer och att rådet följaktligen hade rätt att åberopa undantaget som avser skyddet för internationella förbindelser. I den mån som det är otvistigt att handlingen, som låg till grund för de beslut till vilka tillgång inte gavs, grundade sig på uppgifter som lämnats enbart av medlems-

18 — Se punkterna 74–78 i den överklagade domen.

stater, är förstainstansrättens resonemang felaktigt. Det står klart att undantaget som avser skyddet för internationella förbindelser endast syftar på förbindelser med tredjeländer och internationella organisationer, och det kan endast åberopas när ett utlämnande av en handling sannolikt skulle äventyra dessa förbindelser.

52. Frågan är vilka följder detta fel skall anses medföra. Jag anser att det finns två skäl till att felaktigheten i förstainstansrättens resonemang inte bör leda till ett upphävande av den överklagade domen. Det första skälet är att det, även om inga uppgifter till synes direkt hade lämnats av tredjeländer, inte kan uteslutas att ett utlämnande av den begärda handlingen likväl skulle ha kunnat avslöja detaljer rörande kampen mot terrorism i mer generell bemärkelse, vilken i sig berör många stater och organisationer utanför Europeiska unionen. Detta skulle klart kunna återverka på förbindelserna med dessa stater och organ. Förstainstansrätten hänvisade till denna aspekt av undantaget som avser skyddet för internationella förbindelser i dess inledande anmärkningar i frågan i punkt 79 i den överklagade domen.

53. Det andra, mer praktiska, skälet är, såsom rådet korrekt har påpekat, att avslagsbeslutet grundade sig både på skyddet för allmän säkerhet och skyddet för internationella förbindelser. Eftersom det förstnämnda skyddet korrekt åberopades av rådet som grund för dess vägran att ge tillgång till den begärda handlingen, skulle det inte fylla någon praktisk funktion att upphäva delar av den överklagade domen på grund av det fel som begicks med hänsyn till det sistnämnda skyddet. Mot bakgrund av mina påpekanden i föregående punkt hävdar jag att det finns goda skäl att ersätta de skäl som förstainstansrätten angav med avseende på det undantag som avser skyddet för internationella förbindelser, i och med att ett utlämnande av en handling som innehåller uppgifter om personer och enheter som är misstänkta för att vara inblandade i terroristverksamhet i sig skulle kunna skada de internationella insatserna för att bekämpa terrorism.

54. Klaganden har vidare hävdat att även om rådet kunde åberopa det undantag som avser det allmänna samhällsintresset kan detta undantag rimligen inte gälla hela den begärda handlingen, och tillgång till delar av handlingen borde således ha getts. Rådet har gjort gällande att skälen för att vägra ge tillgång till handlingen gäller den berörda handlingen i dess helhet.

55. I det avseendet är den överklagade domen fokuserad på frågan huruvida rådet undersökte om tillgång till delar av den begärda handlingen kunde ges. Förstainstan-

srätten ansåg att det inte hade visats att rådet inte hade gjort någon konkret bedömning av möjligheten. Vidare slog förstainstansrätten fast, i punkt 88 i den överklagade domen, att "[e]n fullständigare och mer anpassad förklaring med avseende på innehållet i den begärda handlingen skulle på grund av att samtliga delar av handlingen omfattades av de åberopade undantagen ... ofrånkomligen äventyra den konfidentiella behandlingen av uppgifter som, med anledning av dessa undantag, skall förbli hemliga".

56. Klaganden har inte anfört något argument som ifrågasätter förstainstansrättens slutsats. Det saknas skäl att anse att slutsatsen är felaktig.

57. I denna del har klaganden slutligen gjort gällande att förstainstansrätten, genom att blanda ihop medlemsstater och tredjeländer, gjorde en felaktig rättstillämpning genom att dra slutsatsen att även en ansökan om att det skall lämnas ut uppgifter om vilka medlemsstater som tillhandahållit handlingar kan avslås.

58. I det avseendet hänvisade förstainstansrätten till artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001, där det föreskrivs att en känslig handling, det vill säga "en handling som härrör från institutionerna eller organ som har upprättats av dem eller från medlemsstaterna, tredje länder eller internationella organisationer och som ... klassificerats som ... 'CONFIDENTIEL'...", skall lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke. Därefter slog förstainstansrätten fast att "[r]ådet hade således ingen skyldighet att lämna ut de ifrågavarande handlingar som upprättats av stater och som avser antagandet av beslut 2002/848, och rådet hade inte heller skyldighet att lämna ut vilka dessa stater är, för det första, eftersom dessa handlingar är känsliga handlingar och, för det andra, eftersom de stater som upprättat dem har motsatt sig ett utlämnande".

59. Eftersom denna slutsats både gäller handlingar som härrör från medlemsstater och från tredjeländer, saknas det skäl att godta klagandens påstående att förstainstansrätten, till följd av förvirringen rörande varifrån uppgifterna i den begärda handlingen härrörde, gjorde en felaktig rättstillämpning beträffande vägran att avslöja vilka medlemsstater som var inblandade.

60. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att överklagandet inte kan bifallas på den andra grunden.

D — *Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten, i strid med artikel 253 EG*

1. Förstainstansrättens dom

61. Förstainstansrätten slog fast följande, beträffande frågan huruvida rådet, då det

vägrade att ge tillgång till de begärda handlingarna, gav en motivering som gjorde det möjligt att förstå och kontrollera dels huruvida den begärda handlingen verkligen berörs av det område som avses i det åberopade undantaget, dels huruvida det verkligen finns ett skyddsbehov avseende detta undantag:

"62. Vad gäller protokoll 13 441/02, har rådet tydligt angett de undantag som låg till grund för avslagsbeslutet genom att åberopa både första och tredje strecksatserna i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001. Institutionen har uppgett på vilket sätt dessa undantag var relevanta med avseende på de berörda handlingarna genom att hänvisa till kampen mot terrorism och tredjeländers agerande. Rådet har dessutom lämnat en kortfattad förklaring avseende det åberopade skyddsbehovet. Det har nämligen uppgett, med avseende på den allmänna säkerheten, att utlämnandet av dessa handlingar skulle ge de personer som utgör föremål för dessa uppgifter möjlighet att skada de offentliga myndigheternas åtgärder. Vad gäller de internationella förbindelserna, har rådet hänvisat till tredjeländers delaktighet i kampen mot terrorism. Den omständigheten att denna motivering är kortfattad kan godtas, eftersom ytterligare uppgifter, såsom hänvisningar till de berörda handlingarnas innehåll, skulle medföra att syftet med [de] åberopade undantage[n] urholkades.

63. Vad gäller vägran att ge en begränsad tillgång till dessa handlingar, har rådet uttryckligen uppgett dels att det undersökt denna möjlighet, dels att det förkastat möjligheten, eftersom handlingarna i fråga helt omfattades av de åberopade undantagen. Av samma skäl som angetts ovan kunde rådet inte ange exakt vilka uppgifter i handlingarna det var fråga om, utan att syftet med de åberopade undantagen urholkades. Den omständigheten att motiveringen förefaller vara standardiserad innebär inte i sig att motiveringen är bristfällig, eftersom den inte utgör ett hinder för vare sig förståelsen eller kontrollen av resonemanget.

64. Vad gäller de stater som inlämnat de relevanta handlingarna har rådet i sina ursprungliga avslagsbeslut självt meddelat att det förekom handlingar som härrörde från tredje land. Rådet har uppgett vilket undantag som är relevant i detta hänseende, nämligen artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001. Vidare har det uppgett de två tillämpningskriterierna för detta undantag. För det första fann institutionen, underförstått men nödvändigtvis, att handlingarna i fråga var känsliga handlingar. Denna omständighet framstår som begriplig och kontrollerbar, med beaktande av dess sammanhang, särskilt med beaktande av att handlingarna i fråga har klassificerats som 'CONFIDENTIEL UE'. För det andra har rådet uppgett att det har samrått med de berörda myndigheterna och att det har beaktat att dessa motsatt sig att uppgifter som rör deras identitet lämnas ut.

65. Trots att det första avslagsbeslutets motivering var relativt kortfattad (två sidor), gav den sökanden till fullo möjlighet att förstå skälen för avslagen och förstainstansrätten möjlighet att genomföra sin kontroll. Rådet har följaktligen motiverat ovannämnda beslut på ett korrekt sätt."

2. Klaganden

62. Klaganden har hävdat att förstainstansrättens dom innebär ett förnekande av den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 253 EG, genom att förstainstansrätten godtog att rådets motivering för att vägra ge tillgång till (delar av) de begärda handlingarna var mycket kortfattad, standardiserad och allmän och genom att, i punkt 77 i den överklagade domen, till och med anföra ytterligare skäl för rådets beslut.

63. Beträffande rådets vägran att uppge vilka stater som tillhandahållit relevanta handlingar eller uppgifter, förvägrade förstainstansrätten klaganden, genom att förväxla medlemsstater och tredjeländer, en förklaring till varför rådet hade vägrat att uppge vilka medlemsstater som berördes. Vidare medförde förstainstansrättens tolkning av artikel 253 EG i det avseendet en oacceptabel begränsning av förstainstansrättens prövningsrätt och står därför i strid med artikel 230 EG.

3. Motparten

64. Rådet anser att förstainstansrätten, i punkterna 59–65 i den överklagade domen, gjorde en korrekt bedömning av motiveringen till rådets beslut att inte ge tillgång till de begärda handlingarna. Det har påpekat att förstainstansrättens resonemang i punkterna 77, 80 och 81 i den överklagade domen avser frågan huruvida rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning när det ansåg att ett utlämnande av den begärda handlingen skulle kunna undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet respektive internationella förbindelser. I det sammanhanget är förstainstansrätten inte nödvändigtvis bunden av de uttryckliga argument och skäl som angavs i avslagsbeslutet. Den kan även stödja sig på överväganden som är allmänt kända i ett givet sammanhang och som således med fog kan antas ligga till grund för institutionens beslut.

65. Vad beträffar möjligheten att ge tillgång till delar av handlingar har rådet påpekat att det, särskilt i fråga om känsliga handlingar, kan vara mycket svårt att för varje beståndsdel i handlingen i detalj ange varför den inte kan lämnas ut, utan att innehållet i de berörda avsnitten samtidigt avslöjas och själva syftet med undantaget på så sätt urholkas.

66. Beträffande skälen för att inte lämna ut uppgifter om vilka medlemsstater som tillhandahållit relevanta handlingar har rådet

påpekat att när handlingar har klassificerats som "CONFIDENTIEL UE", och således utgör känsliga handlingar i den mening som avses i artikel 9.1 i förordning nr 1049/2001, har den varifrån handlingen härrör full kontroll över denna handling, enligt artikel 9.3 i samma förordning, inbegripet uppgifter om att den existerar. Av detta följer att det, i motiveringen till ett beslut att vägra ge tillgång till en sådan känslig handling, räcker att hänvisa till att den varifrån handlingen härrör har motsatt sig att handlingen lämnas ut.

4. Bedömning

67. I klagandens tredje grund angrips förstainstansrättens bedömning av rådets motivering rörande beslutet att vägra ge tillgång till (delar) av de begärda handlingarna.

68. De grundläggande kriterierna för att, i enlighet med artikel 253 EG, avgöra huruvida motiveringen till ett beslut som en institution har fattat är tillräcklig är, för det första, huruvida de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och, för det andra, huruvida den behöriga gemenskapsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. I det sammanhanget krävs det dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 253 EG inte skall ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området. [19] Dessa grundläggande principer upprepades av förstainstansrätten i punkt 59 i den överklagade domen som utgångspunkt för dess bedömning.

69. Med fokus på besluten att vägra ge tillgång till handlingarna påpekade förstainstansrätten i linje med tidigare rättspraxis, i punkterna 60 och 61 i den överklagade domen, att när en institution avslår en sådan ansökan, skall den "i varje enskilt fall styrka att de begärda handlingarna, enligt de uppgifter som institutionen har tillgång till, verkligen omfattas av undantagen i förordning nr 1049/2001 ... Det kan emellertid vara omöjligt att för varje enskild handling ange skälen till att den skall sekretessbeläggas, utan att innehållet i denna handling samtidigt offentliggörs och det huvudsakliga syftet med undantaget på så sätt urholkas ..." [20] "Enligt denna rättspraxis ankommer det således på den institution som vägrar att ge tillgång till en handling att ange en motivering som gör det möjligt att förstå och kontrollera dels huruvida den begärda handlingen verkligen berörs av det område som avses i det åberopade undantaget, dels huruvida det verkligen finns ett skyddsbehov avseende detta undantag."

70. Med tillämpning av dessa kriterier gjorde förstainstansrätten därefter en nog-

19 — Se bland annat dom av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc mot kommissionen (REG 2003, s. I-2125), punkt 55.

20 — Förstainstansrätten citerade analogt dom av den 11 januari 2000 i de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och Van der Wal mot kommissionen (REG 2000, s. I-1), punkt 24, och av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen (REG 1997, s. II-313), punkt 65.

grann granskning av rådets motivering i fråga om tillämpningen av undantagen i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, dess vägran att ge tillgång till delar av handlingarna och vägran att lämna ut uppgifter om vilka stater som tillhandahållit relevanta handlingar. I punkt 65 i den överklagade domen drog förstainstansrätten följande slutsats: "Trots att det första avslagsbeslutets motivering var relativt kortfattad ..., gav den sökanden till fullo möjlighet att förstå skälen för avslagen och förstainstansrätten möjlighet att genomföra sin kontroll. Rådet har följaktligen motiverat ovannämnda beslut på ett korrekt sätt."

71. Enligt min mening finns det ingenting att anmärka på i den analys som förstainstansrätten gjorde i det avseendet i punkterna 59–65. Förstainstansrätten godtog visserligen i detta fall att en kortfattad och rent av standardiserad motivering var förenlig med artikel 253 EG, men den kontrollerade först huruvida motiveringen uppfyllde de två grundläggande kriterier som angetts ovan, nämligen huruvida motiveringen var tillräcklig för att klaganden skulle kunna förstå varför tillgång till de begärda handlingarna inte hade beviljats och huruvida motiveringen gav förstainstansrätten möjlighet att göra en rättslig prövning. Det är därför inte fråga om att förstainstansrätten tillät rådet att godtyckligt vägra ge tillgång till handlingar som antingen avser tredjeländers verksamhet eller i andra avseenden rör skyddet för allmän säkerhet.

72. Klagandens påstående att förstainstansrätten kompletterade rådets motivering i punkt 77 i den överklagade domen är vilseledande. Som rådet korrekt har påpekat, gjordes detta uttalande i samband med bedömningen av huruvida undantaget som avser skyddet för allmän säkerhet hade åberopats i vederbörlig ordning. Det var med säkerhet inte avsett att komplettera motiveringen till avslagsbesluten.

73. Vad beträffar det förhållandet att det inte angavs några skäl som förklarade varför det skulle utgöra ett hot mot skyddet för allmän säkerhet och internationella förbindelser om uppgifter om vilka medlemsstater som tillhandahållit handlingar lämnades ut, hänvisar jag till mina anmärkningar i samma fråga, ovan i punkterna 57–59, i samband med diskussionen rörande den andra grunden.

74. Följaktligen anser jag att överklagandet inte kan bifallas på den tredje grunden.

E — *Den fjärde grunden: Åsidosättande av rätten att få tillgång till handlingar, presumtionen för oskuld och rätten till ett effektivt rättsmedel*

1. Förstainstansrättens dom

75. Förstainstansrätten bemötte på följande sätt klagandens påstående att rådet hade

åsidosatt de allmänna gemenskapsrättliga principer som fastslås i artikel 6 i Europakonventionen genom att vägra ge honom tillgång till de begärda handlingarna:

"50. Det följer av artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001 att det är '[v]arje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat' som är berättigade till tillgång till institutionernas handlingar. Därav framgår att förordningen har till syfte att säkerställa allmänhetens tillgång till offentliga handlingar och inte endast att säkerställa att den som ansöker om tillgång till handlingar skall få tillgång till de handlingar som rör honom.

51. Vidare är de undantag från tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 formulerade i tvingande ordalag. Därav följer att institutionerna är skyldiga att vägra att ge tillgång till de handlingar som omfattas av dessa undantag, när de omständigheter som avses är styrkta (se analogt förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 58, och av den 13 september 2000 i mål T-20/99, Denkavit Nederland mot kommissionen, REG 2000, s. II-3011, punkt 39).

52. Det särskilda intresse som den som ansöker om tillgång till en handling som rör honom personligen kan göra gällande skall således inte beaktas vid tillämpningen av de tvingande undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001.

53. Sökanden har huvudsakligen gjort gällande att rådet var skyldigt att ge honom tillgång till de begärda handlingarna, eftersom dessa handlingar var nödvändiga för att säkerställa hans rätt till en rättvis rättegång i mål T-47/03.

54. Eftersom rådet, i det första avslagsbeslutet, åberopade de tvingande undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, kan det emellertid inte kritiseras för att inte ha beaktat sökandens eventuella särskilda behov av att få tillgång till de begärda handlingarna.

55. Även om det visar sig att dessa handlingar är nödvändiga för sökandens försvar i mål T-47/03 — vilket är en fråga som skall prövas inom ramen för sistnämnda mål — är emellertid inte den omständigheten relevant vid bedömningen av det första avslagsbeslutets giltighet.

56. Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den tredje grunden."

2. Klaganden

76. Klaganden har hävdat att förstainstansrätten, i punkterna 50–56 i den överklagade domen, misstolkade omfattningen av hans ansökan och följaktligen åsidosatte presumtionen för oskuld och rätten till ett effektivt rättsmedel, vilka garanteras i artiklarna 6.2 och 13 i Europakonventionen. Av ett uttalande av klagandens ombud vid förhandlingen drog förstainstansrätten felaktigt slutsatsen att klaganden endast ansökte om tillgång till de berörda handlingarna för att han skulle kunna säkerställa sin rätt till försvar i mål T-47/03. Klagandens ansökan syftade emellertid till att både han själv och allmänheten skulle få tillgång till de handlingar som legat till grund för att han förts upp på den omtvistade förteckningen. Med hänsyn till den sociala stigmatisering som blev följden av att hans namn fördes upp på förteckningen var det viktigt för honom att offentligt kunna bemöta anklagelserna mot honom.

77. Möjligheten för klaganden att begära tillgång till handlingarna inom ramen för mål T-47/03 utgör inte ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen. Med hänsyn till att anklagelserna om hans inblandning i terroristverksamhet har publicerats i internationell press i stor omfattning, förutsätter ett effektivt rättsmedel med avseende på detta åsidosättande av presumtionen för oskuld, klagandens rätt till skydd för hans heder och anseende och hans rätt att betraktas som oskyldig tills motsatsen bevisats att han offentligt kan bemöta dessa anklagelser, inte bara i allmänna ordalag, utan genom att diskutera den särskilda bevisning som åberopats mot honom angående hans påstådda inblandning i specifika brott. I det avseendet har klaganden hänvisat till avgörandet av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet Allenet de Ribemont mot Frankrike, [21] enligt vilket alla offentliga myndigheter är skyldiga att iaktta presumtionen för oskuld och avstå från att göra uttalanden som kan förmå allmänheten att tro att han är skyldig.

3. Motparten

78. Enligt rådet är förstainstansrättens bedömning, i punkterna 50–56 i den överklagade domen, av syftet med förordning nr 1049/2001 och dess tolkning av de tvingande undantagen i artikel 4.1 a i förordningen helt och hållet korrekt. Eftersom avslaget grundade sig på dessa tvingande undantag, var det korrekt av förstainstansrätten att bortse från de särskilda intressen som klaganden gjorde gällande. Klagandens argument att han begärde tillgång till handlingar endast i den mån som de avsåg honom påverkade inte förstainstansrättens bedömning i det avseendet.

21 — Avgörande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna av den 10 februari 1995, serie A, nr 308, 36 §.

79. I motsats till vad klaganden har gjort gällande kan tillgång till de handlingar som låg till grund för rådets beslut att föra upp honom på de förteckningar som upprättades genom rådets beslut 2002/848, 2002/974 och 2003/480 inte anses utgöra ett mer effektivt medel för att offentligt kunna bestrida anklagelserna om hans inblandning i terroristverksamhet än att göra gällande hans rätt till försvar i det anhängiga målet T-47/03.

4. Bedömning

80. Klagandens fjärde grund består av två delar, vilka båda redan har behandlats i samband med diskussionen rörande den första grunden.

81. Som första delgrund har klaganden i huvudsak hävdat att förstainstansrätten misstolkade omfattningen av hans ansökan genom att anta att hans ansökan om att få tillgång till den begärda handlingen var avsedd att utgöra stöd för hans försvar i mål T-47/03, medan han i själva verket begärde tillgång till denna handling för att använda den som hjälp för att försvara sig offentligt.

82. Som jag redan har påpekat i punkt 27 ovan, och som även rådet har gjort gällande, finns det vid tillämpningen av artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 inte något utrymme för en avvägning mellan, å ena sidan, allmänintresset av att iaktta den sekretess som gäller för vissa handlingar och, å andra sidan, en medborgares eller en enhets eventuella personliga intresse av att handlingen lämnas ut. Det förhållandet att klagandens ansökan om att få tillgång till handlingen i fråga föranleddes av andra skäl än de som förstainstansrätten nämnde i punkt 53 i den överklagade domen saknar relevans för förstainstansrättens bedömning och kan inte påverka dess giltighet.

83. Som andra delgrund har klaganden hävdat att möjligheten att få tillgång till den begärda handlingen inom ramen för förfarandet i mål T-47/03 inte kan anses utgöra ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 13 i Europakonventionen. Han har uppgett att han bör ges möjlighet att offentligt bemöta de specifika anklagelserna mot honom.

84. I punkt 35 ovan slog jag fast att när en handling hänför sig till ett av de allmänna samhällsintressen som omfattas av de tvingande undantagen i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, kan vägran att ge tillgång till denna handling inte i sig anses utgöra ett åsidosättande av rätten till försvar eller, mer specifikt, ett förnekande av rätten till ett effektivt rättsmedel. Att ett effektivt rättsmedel finns tillgängligt enligt gemenskapsrätten styrks av det förhållandet att klagan-

den har möjlighet enligt artikel 230 EG att angripa giltigheten av införandet av hans namn på den förteckning över personer, grupper och enheter som omfattas av de särskilda åtgärderna i förordning nr 2580/2001 och av att han har utnyttjat denna möjlighet.

85. Slutligen anser jag att klagandens situation inte kan jämföras med den som var aktuell i målet Allenet de Ribemont vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Eftersom den berörda personen i det målet offentligt hade stämplats av vissa offentliga myndigheter som anstiftare till mord, var det sannolikt att det kunde undergräva presumtionen för oskuld. Det är visserligen riktigt att de personer som finns med på den aktuella förteckningen offentligt misstänks för att vara inblandade i terroristverksamhet, men det måste påpekas att syftet med denna gemenskapsåtgärd är att förhindra terroristverksamhet genom att bekämpa finansieringen av terrorism. För att i det syftet kunna spärra medel krävs ett samarbete med offentliga och privata finansinstitut, vilket gör att det är oundvikligt att förteckningen över berörda personer, grupper och enheter offentliggörs.

86. Mot bakgrund därav kan överklagandet inte bifallas på den fjärde grunden.

F — *Den femte grunden: Åsidosättande av artiklarna 4.5 och 9.3 i förordning nr 1049/2001*

1. Förstainstansrättens dom

87. Förstainstansrätten undersökte den del av motiveringen som avsåg vägran att lämna ut uppgifter om vilka medlemsstater som tillhandahållit handlingar i punkt 64 i den överklagade domen, vilken citerats i punkt 61 ovan. Beträffande rådets skyldighet att lämna ut uppgifter om vilka medlemsstater som var berörda, slog förstainstansrätten fast följande:

"91. Det skall inledningsvis beaktas att sökandens argument huvudsakligen är grundade på gammal rättspraxis avseende uppförandekodexen av den 6 december 1993 för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86) (nedan kallad uppförandekodexen), som genomförts genom 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) och kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, 1994, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66).

92. Av uppförandekodexen framgår att om den handling som förvaras av en institution upprättats av tredje man skall en ansökan om tillgång till handlingar ställas direkt till denne. Därav drog domstolen slutsatsen att institutionen skulle ange vem som hade upprättat handlingarna för att sökanden skulle kunna göra en ansökan om tillgång till handlingarna till denne (domen i det ovan i punkt 59 nämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 49).

93. Enligt artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 ankommer det däremot på institutionen i fråga att själv samråda med den tredje parten som upprättat handlingen, såvida det inte är självklart att ansökan om tillgång till handlingar skall beviljas eller avslås. När det är fråga om medlemsstater, får dessa begära att de handlingar som härrör från dem inte skall lämnas ut utan deras medgivande.

94. Upphovsmannaregeln, i dess lydelse enligt uppförandekodexen, har således genomgått en grundläggande förändring i förordning nr 1049/2001. Detta innebär att upphovsmannens identitet får avsevärt mindre betydelse än enligt de tidigare bestämmelserna.

95. I artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att känsliga handlingar 'skall registreras eller lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke'. Förstainstansrätten finner att känsliga handlingar omfattas av undantagsbestämmelser, vars uppenbara syfte är att säkerställa att handlingarnas innehåll och även deras existens hemlighålls.

96. Rådet hade således ingen skyldighet att lämna ut de ifrågavarande handlingar som upprättats av stater och som avser antagandet av beslut 2002/848, och rådet hade inte heller skyldighet att lämna ut vilka dessa stater är, för det första, eftersom dessa handlingar är känsliga handlingar och, för det andra, eftersom de stater som upprättat dem har motsatt sig ett utlämnande."

2. Klaganden

88. Klaganden har hävdat att förstainstansrätten, i punkterna 64 och 96 i den överklagade domen, felaktigt ansåg att artiklarna 4.5 och 9.3 i förordning nr 1049/2001 både är tillämpliga på "uppgifter" och "handlingar", vilket motiverade rådets vägran att lämna ut uppgifter om vilka medlemsstater som tillhandahållit de berörda handlingarna. Enligt klaganden utgör det en oproportionerlig begränsning av berörda parters rättighet att vända sig direkt till myndigheterna i medlemsstaterna för att få tillgång till handlingar, vilken självklart förutsätter att upp-

gifter om deras identitet lämnas ut. Vidare underlät förstainstansrätten att granska klagandens grund som avsåg att rådet inte hade motiverat hur ett utlämnande av uppgifter om vilka medlemsstater som lämnat uppgifter skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet och/eller internationella förbindelser.

3. Motparten

89. Rådet har hävdat att det var korrekt av förstainstansrätten att konstatera, i punkterna 95 och 97 i den överklagade domen, att syftet med artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001 är att säkerställa att handlingars innehåll och även deras existens hemlighålls. Som domstolen har klargjort avser reglerna om tillgång till handlingar inte endast tillgång till "handlingarna" som sådana utan snarare tillgång till de uppgifter som dessa innehåller. [22] Identiteten på upphovsmannen till en handling är en uppgift som handlingen innehåller och den omfattas därför av samma regler som handlingen som sådan.

90. Beträffande klagandens påstående att förstainstansrätten inte granskade klagandens grund som avsåg att rådet inte hade motiverat hur ett utlämnande av uppgifter om vilka medlemsstater som lämnat uppgifter skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset, har rådet upprepat att det räcker att ange att de nationella myndigheterna begärde att dessa uppgifter inte skulle lämnas ut, eftersom institutionen är bunden av en sådan begäran. [23] Den är inte skyldig att bedöma de skäl som upphovsmannen har anfört och det ankommer inte heller på den att förklara de skäl som låg till grund för att medlemsstaten i fråga gav in en begäran med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, eftersom det i denna bestämmelse inte föreskrivs någon skyldighet för medlemsstaterna att motivera en sådan begäran. Detta gäller *a fortiori* känsliga handlingar, vilka är skyddade enligt artikel 9.3 i förordningen utan att det krävs en uttrycklig begäran från den berörda medlemsstaten.

4. Bedömning

91. Den femte grunden avser frågan huruvida det föreligger en skyldighet för rådet att lämna ut uppgifter om vilka medlemsstater som tillhandahållit handlingar efter det att det beslutat att inte ge tillgång till handlingarna på grund av att de omfattas av de tvingande undantagen i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001.

22 — Domen i målet Hautala (ovan fotnot 13), punkt 23.

23 — Dom av den 17 mars 2005 i mål T-187/03, Scippacercola mot kommissionen (REG 2005, s. II-1029), punkterna 68–70.

92. Klaganden har i huvudsak hävdat att rådets vägran att avslöja vilka de berörda medlemsstaterna var saknade grund, eftersom en medlemsstats identitet utgör "uppgifter" och inte en "handling" och förordningen endast avser tillgång till handlingar. Rådet har bestritt denna tolkning och delar förstainstansrättens bedömning att syftet med artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001 är att säkerställa att handlingarnas innehåll och även deras existens hemlighålls, eftersom den varifrån en känslig handling härrör enligt denna bestämmelse kan förhindra att handlingen registreras i det offentliga register som avses i artikel 11 i förordningen.

93. Klaganden kan visserligen ha rätt när han påpekar att det inte finns någon bestämmelse i förordning nr 1049/2001 som förbjuder rådet att lämna ut uppgifter om identiteten på en medlemsstat som tillhandahållit en handling, men den fråga som den femte grunden aktualiserar skall besvaras med beaktande av den ordning som fastställts i förordningen med avseende på känsliga handlingar.

94. Beträffande handlingar som härrör från tredje part, vilka definieras som handlingar som inte härrör från institutionerna och som därför omfattar handlingar som tillhandahållits av medlemsstaterna, föreskrivs i artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 att institutionen skall samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i artikel 4.1 och 4.2 är tillämpliga på handlingen i fråga. Enligt artikel 4.5 i förordningen får en medlemsstat begära att en handling som härrör från denna medlemsstat inte skall lämnas ut utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Känsliga handlingar får, enligt artikel 9.3 i förordningen, registreras i det offentliga registret eller lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke.

95. Det framgår av dessa bestämmelser att när det inges en ansökan om att få tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat och som innehas av en institution skall sökanden inte hänvisas till den berörda medlemsstaten, utan det är institutionen som måste samråda med medlemsstaten för att avgöra huruvida ansökan kan bifallas. Redan detta förfarande tyder på att uppgifter om vilken medlemsstat som har tillhandahållit handlingen anses utgöra en omständighet som omfattas av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordningen.

96. När handlingen utgör en känslig handling har den varifrån handlingen härrör full kontroll över huruvida handlingen skall lämnas ut eller ens registreras. Eftersom detta, såsom fastställdes i punkt 95 i den överklagade domen, med nödvändighet förutsätter att handlingens själva existens inte offentliggörs innebär det uppenbarligen att identiteten på den varifrån handlingen härrör inte får lämnas ut.

97. Vidare är den åtskillnad som klaganden har gjort mellan "uppgifter" och "handlingar" konstlad, eftersom det är uppenbart att man

endast begär tillgång till en handling för att få tillgång till innehållet i denna. Rådet har korrekt påpekat att identiteten på upphovsmannen till en handling i sig utgör en uppgift som handlingen innehåller. Eftersom upphovsmannens identitet kan vara ett av skälen för att handlingen skall fortsätta vara sekretessbelagd, måste utlämnandet av denna uppgift omfattas av samma regler som gäller för att lämna ut själva handlingen.

98. Detta medför visserligen att klaganden nekas tillgång till uppgifter som skulle göra det möjligt för honom att inge en ansökan till de berörda nationella myndigheterna, men jag anser att detta inte innebär en oberättigad inskränkning av hans rätt till ett rättsligt skydd. Detta säkerställs i tillräcklig grad genom förfarandet i förordning nr 1049/2001 och den efterföljande granskningen av gemenskapsdomstolarna.

99. Jag anser därför att överklagandet inte kan bifallas på den femte grunden.

VII — Förslag till avgörande

100. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen

— ogillar överklagandet såvitt avser yrkandet att förstainstansrättens dom av den 26 april 2005 i de förenade målen T-110/03, T-150/03 och T-405/03 skall upphävas,

— avvisar överklagandet såvitt avser yrkandet att rådets beslut att vägra ge tillgång till de begärda handlingarna skall ogiltigförklaras, och

— förpliktar klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.