



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid)

3 oktober 2012\*

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Verzoek om toegang tot rapporten van waarnemers van de Europese Unie die van 1 tot 31 augustus 1995 aanwezig waren in Kroatië — Weigering van toegang — Gevaar voor ondermijning van bescherming van internationale betrekkingen — Eerdere openbaarmaking”

In zaak T-465/09,

**Ivan Jurašinović**, wonende te Angers (Frankrijk), vertegenwoordigd door M. Jarry en N. Amara-Lebret, advocaten,

verzoeker,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, aanvankelijk vertegenwoordigd door C. Fekete en K. Zieleškiewicz, vervolgens door Fekete en J. Herrmann, als gemachtigden,

verweerder,

betreffende in het bijzonder een verzoek om nietigverklaring van het besluit van de Raad van 21 september 2009 om toegang te verlenen tot bepaalde rapporten van de waarnemers van de Europese Unie die van 1 tot 31 augustus 1995 aanwezig waren in Kroatië, in de regio Knin,

wijst HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: N. J. Forwood, president, F. Dehousse, M. Prek, J. Schwarcz (rapporteur) en A. Popescu, rechters,

griffier: C. Kristensen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 april 2012,

het navolgende

\* Procestaal: Frans.

## Arrest

### Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Bij brief van 4 mei 2009 heeft verzoeker, I. Jurašinović, de secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), verzocht om toegang tot de rapporten van de waarnemers van de Europese Gemeenschap die van 1 tot 31 augustus 1995 aanwezig waren in Kroatië, in de regio Knin (hierna: „rapporten”), en tot documenten met de referentie „ECMM RC Knin Log reports”.
- 2 Bij schrijven van 27 mei 2009 heeft de secretaris-generaal van de Raad verzoeker ervan in kennis gesteld dat de termijn om op het verzoek om toegang te antwoorden, overeenkomstig artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 moest worden verlengd omdat het verzoek mogelijk een zeer groot aantal documenten betrof en het om bijzonder gevoelige documenten ging.
- 3 Bij besluit van 17 juni 2009 heeft de secretaris-generaal van de Raad verzoekers verzoek om toegang afgewezen met een beroep op de in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering ter bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen. Hij was van mening dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten nieuwe moeilijkheden kon creëren in de betrekkingen van de Unie met de verschillende partijen bij de conflicten die zich in het voormalige Joegoslavië hadden afgespeeld en met andere betrokken landen en dat die documenten deel uitmaakten van de archiefbestanden die de Unie ter beschikking had gesteld van zowel de openbare aanklager als de verdediging in het kader van het proces tegen A. Gotovina voor het door de Verenigde Naties opgericht Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië (hierna: „ICTY”).
- 4 Bij brief van 27 juni 2009 heeft verzoeker een confirmatief verzoek om toegang tot de documenten (hierna: „confirmatief verzoek”) ingediend.
- 5 Bij schrijven van 2 juli 2009 heeft de secretaris-generaal van de Raad verzoeker ervan in kennis gesteld dat het confirmatief verzoek vóór 1 oktober 2009 zou worden behandeld. Verzoeker heeft die termijn betwist.
- 6 Bij besluit van 21 september 2009 heeft de Raad gedeeltelijke toegang tot acht rapporten verleend en het verzoek om toegang voor het overige afgewezen (hierna: „bestreden besluit”).
- 7 In het bestreden besluit heeft de Raad ten eerste herinnerd aan het doel en de omvang van verzoekers verzoek om toegang en aan het doel van de Waarnemersmissie van de Europese Gemeenschap (hierna: „ECMM”) tijdens de conflicten in het voormalige Joegoslavië en de omstandigheden waaronder zij haar taak had volbracht. Ten tweede heeft hij erop gewezen dat hij geen document met de referentie „ECMM RC Knin Log reports” in bezit had. Ten derde was de Raad van oordeel dat de bekendmaking van de rapporten de belangen van de Unie zou schaden door haar internationale betrekkingen en die van haar lidstaten met deze regio van Europa in gevaar te brengen alsook de openbare veiligheid, met name de veiligheid en de fysieke integriteit van de waarnemers, getuigen en andere bronnen van informatie, van wie de identiteit en de beoordelingen zouden worden onthuld indien de rapporten openbaar zouden worden gemaakt. Ten vierde heeft de Raad geoordeeld dat de rapporten zeer gevoelig bleven liggen, ook al was er veertien jaar verstreken sinds de daarin weergegeven feiten. Ten vijfde was er volgens de Raad geen sprake van het bijzondere belang waarop verzoeker zich in zijn confirmatief verzoek heeft beroepen dat de historische waarheid wordt vastgesteld via gerechtelijke procedures tegen de oorlogsmisdadigers om vergoeding voor hun slachtoffers te verkrijgen. Ten zesde heeft hij verzoeker meegedeeld dat hij het ICTY op basis van het beginsel van internationale samenwerking met een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties

opgericht internationaal tribunaal inzage in de rapporten had verleend in het kader van het proces van Gotovina. Ten zevende heeft hij ervan afgezien het argument inzake het goede verloop van de lopende strafprocedures ter sprake te brengen. De Raad heeft kortom een gedeeltelijke toegang tot acht rapporten verleend en geweigerd om enig ander rapport mee te delen en baseerde zich daarvoor op de uitzonderingen betreffende de bescherming van de openbare veiligheid en de internationale betrekkingen in artikel 4, lid 1, sub a, eerste en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.

- 8 In de bijlage bij het bestreden besluit heeft de Raad de in het verzoek om toegang aan de orde zijnde 205 rapporten opgesomd die de ECMM van 1 tot 31 augustus 1995 had opgesteld.

### **Procesverloop en conclusies van partijen**

- 9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 november 2009, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

- 10 Verzoeker vordert dat het Gerecht:

- het bestreden besluit nietig verklaart;
- de Raad veroordeelt tot betaling aan verzoeker van 2 000 EUR exclusief belasting, of 2 392 EUR inclusief alle belastingen, als proceskosten, vermeerderd met rente tegen het tarief van de Europese Centrale Bank te rekenen vanaf de dag waarop het verzoekschrift is ingeschreven.

- 11 De Raad vordert dat het Gerecht:

- het beroep ongegrond verklaart;
- verzoeker verwijst in de kosten.

- 12 Bij op 21 januari 2010 ter griffie van het Gerecht ingeschreven akte heeft verzoeker het Gerecht verzocht om in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang te verzoeken dat de besluiten van de Raad of het bevoegde orgaan van de Unie betreffende het toezenden aan het ICTY van de documenten om mededeling waarvan dit tribunaal in het kader van het proces van Gotovina had verzocht, zouden worden overgelegd, alsook de brieven van de Raad of het bevoegde orgaan van de Unie waarvan de verzending van die documenten vergezeld ging.

- 13 Daar verzoeker niet binnen de gestelde termijn een repliek had ingediend, is de schriftelijke behandeling op 19 april 2010 gesloten.

- 14 In het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht de Raad verzocht om hem te laten weten welke van de 205 in de bijlage bij het bestreden besluit genoemde rapporten waren meegedeeld aan de verdediging van Gotovina in het kader van de tegen Gotovina ingestelde procedure voor het ICTY.

- 15 Bij brieven van 28 oktober, 28 november en 19 december 2011 heeft de Raad verzocht om de termijn om op de vraag van het Gerecht te antwoorden te verlengen tot 6 januari en vervolgens tot 16 februari 2012. Het Gerecht heeft die verzoeken ingewilligd en de Raad heeft die vraag op 16 februari 2012 beantwoord.

- 16 Bij brief van 2 december 2011 heeft verzoeker zijn opmerkingen ingediend over de beslissing van het Gerecht om de aan de Raad verleende termijn om voormelde vraag te beantwoorden te verlengen tot 6 januari 2012, en een beschikking overgelegd van de eerste strafkamer van het ICTY van 14 april 2011, Aanklager/Ante Gotovina, Ivan Čermak en Mladen Markač. Hij heeft ook verzocht om de

gemachtigden van de Raad van de procedure uit te sluiten op basis van artikel 41, lid 1, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Die brief is bij het dossier gevoegd en de Raad heeft op 13 januari 2012 zijn opmerkingen ingediend.

- 17 Hoewel zij was vastgesteld op 16 november 2011, is de terechtzitting drie keer op verzoek van de Raad uitgesteld, tot 18 december 2011, 18 januari en vervolgens 21 maart 2012, en één keer op verzoek van verzoeker, tot 25 april 2012.

## **In rechte**

### *Gegrontheid van de vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit*

- 18 Ter betwisting van het bestreden besluit voert verzoeker drie middelen aan: ten eerste dat de bescherming van het openbaar belang wat de internationale betrekkingen betreft niet wordt ondermijnd in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, ten tweede dat de bescherming van het openbaar belang wat de openbare veiligheid betreft niet wordt ondermijnd in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, eerste streepje, van die verordening, en ten derde dat de documenten reeds eerder openbaar zijn gemaakt.
- 19 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de Raad in het bestreden besluit zowel de uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen als de uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de openbare veiligheid heeft aangevoerd om verzoeker de volledige toegang te weigeren tot de 205 rapporten waarvan hij inzage wilde krijgen.
- 20 Het bestreden besluit is dus reeds rechtens gegrond wanneer een van de twee uitzonderingen waarop de Raad zich heeft beroepen om de toegang tot de rapporten te weigeren, terecht is aangevoerd.
- 21 Bijgevolg moet eerst het eerste middel worden onderzocht, waarmee wordt betoogd dat de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen niet wordt ondermijnd in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.

Eerste middel: de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen wordt niet ondermijnd in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001

#### – Inleidende opmerkingen

- 22 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat verordening nr. 1049/2001 blijkens punt 4 van de considerans en artikel 1 ervan tot doel heeft het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te verlenen (arrest Hof van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punt 33).
- 23 Aan dat recht worden niettemin bepaalde beperkingen gesteld op grond van openbare of particuliere belangen (arrest Hof van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 62).
- 24 Meer in het bijzonder, en in overeenstemming met punt 11 van de considerans, is in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bepaald dat de instellingen de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan een van de in dat artikel beschermde belangen ondermijnt (arrest Hof van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Jurispr. blz. I-8533, punt 71).

- 25 Vervolgens is een instelling, wanneer haar om openbaarmaking van een document wordt verzocht, verplicht om in elk individueel geval te beoordelen of dit document valt onder de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen op het recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen (zie in die zin arrest Zweden en Turco/Raad, punt 22 hierboven, punt 35). Gezien de doelstellingen die met deze verordening worden nagestreefd, moeten deze uitzonderingen strikt worden uitgelegd en toegepast (arrest Zweden en Turco/Raad, punt 22 hierboven, punt 36).
- 26 Het Hof heeft niettemin erkend dat de bijzonder gevoelige en wezenlijke aard van de door artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen, in combinatie met het feit dat de instelling volgens die bepaling verplicht is de toegang te weigeren wanneer de kennisgeving van een document aan het publiek die belangen schaadt, het aldus door de instelling te nemen besluit een ingewikkeld en moeilijk karakter verleent waardoor zeer grote voorzichtigheid geboden is. Voor een dergelijk besluit is dus een beoordelingsmarge vereist (arrest Sison/Raad, punt 23 hierboven, punt 35).
- 27 Tot slot zij opgemerkt dat de in artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 geformuleerde criteria zeer algemeen zijn, daar de toegang namelijk moet worden geweigerd, zoals blijkt uit de bewoordingen van die bepaling, wanneer de openbaarmaking van het betrokken document leidt tot „ondermijning” van de bescherming van het „openbaar belang”, met name wat betreft de „internationale betrekkingen” (arrest Sison/Raad, punt 23 hierboven, punt 36).
- 28 Bijgevolg mag het Gerecht bij de wettigheidstoetsing van besluiten van de instellingen waarmee de toegang tot documenten wordt geweigerd op grond van de uitzonderingen betreffende het openbaar belang uit artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001, enkel controleren of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk onjuist zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt (arrest Sison/Raad, punt 23 hierboven, punt 34).

– Beoordeling door het Gerecht

- 29 In het kader van zijn eerste middel betoogt verzoeker in de eerste plaats dat de uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen niet geldt voor de rapporten, aangezien deze een neutraliteit bezitten waaraan de daarin vervatte evaluaties en beoordelingen niet kunnen afdoen. Voorts kunnen volgens hem de historische waarheid en de rechten van de slachtoffers op schadevergoeding worden vastgesteld indien de rapporten veertien jaar na de daarin beschreven feiten worden meegedeeld. In de tweede plaats voert hij aan dat, aangezien er veertien jaar is verstreken sinds de opstelling van deze rapporten, de mededeling ervan de bescherming van dat openbaar belang niet ondermijnt, maar wel de mogelijkheid biedt om eventuele oorlogsmisdaden te vervolgen. In de derde plaats is verzoeker van mening dat de rapporten geen gevoelige documenten zijn omdat zij niet als dusdanig zijn gerubriceerd in de zin van artikel 9 van verordening nr. 1049/2001.
- 30 De Raad betwist verzoekers argumenten.
- 31 In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat de Raad in het bestreden besluit ten eerste de nadruk heeft gelegd op de doelstellingen van de missie van de ECMM en de omstandigheden waaronder zij was volbracht. Zo is in punt 7 van het bestreden besluit vermeld dat „[het] hoofddoel van [de ECMM] erin bestond de ontwikkelingen inzake beleid en veiligheid te helpen volgen in de westelijke Balkan en bij te dragen tot het grenstoezicht en tot het volgen van etnische kwesties en de terugkeer van vluchtelingen”. De Raad preciseerde in dit verband dat de rapporten dagelijkse rapporten, bijzondere rapporten, rapporten over de actualiteit en weekoverzichten bevatten die waren opgesteld door de waarnemers van de ECMM in de regio Knin van 1 tot 31 augustus 1995.

- 32 In dat punt 7 van het bestreden besluit verduidelijkte de Raad ook welke informatie was opgenomen in die verschillende rapporten. Deze informatie had met name betrekking op „de opvolging en de analyse van de verplaatsingen en het optreden van de troepen en de politiemacht, daaronder begrepen de bombardementen, de schendingen van het staakt-het-vuren, de vuurgevechten [en] andere militaire aspecten, [waaronder] de besprekingen tussen de waarnemers en de verbindingsofficieren alsook de door de bronnen verstrekte informatie”. Volgens de Raad bevatten de rapporten bovendien „bevindingen over de vrijheid en de verplaatsingsbeperkingen, de politieke follow-up, [met name] de verklaringen van de hoge ambtenaren op bezoek in [de] regio [Knin], van gemeentebeambten, de gesprekken met [leden van] de strijdkrachten, de politiemacht en de burgermaatschappij, de opvolging op het gebied van de mensenrechten, [te weten informatie over] de gewelddaden tegen de burgerbevolking en haar goederen, de evacuaties, het verlies aan mensenlevens, de stroom [en] het vervoer van vluchtelingen, de opvolging van de bouw of de afbraak van civiele infrastructuur en de gevolgen van de bombardementen”.
- 33 Met betrekking tot de omstandigheden waaronder de ECMM haar missie had volbracht, heeft de Raad in punt 8 van het bestreden besluit opgemerkt dat deze was verlopen „in een bijzonder gespannen klimaat op politiek, militair en mensenrechtengebied” en dat veel rapporten waren opgesteld „op basis van vertrouwelijke gesprekken met plaatselijke actoren en getuigen”, en dat de inhoud van de rapporten slechts was meegedeeld aan de staf en de plaatselijke actoren van de ECMM.
- 34 Ten tweede heeft de Raad in de punten 9 tot en met 12 van het bestreden besluit uiteengezet waarom de informatie in de rapporten in de regel niet aan verzoeker kon worden meegedeeld. In de punten 9 en 11 maakt de Raad meer bepaald toepassing van de uitzondering ter bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen en punt 10 gaat over de uitzondering ter bescherming van het openbaar belang wat betreft de openbare veiligheid.
- 35 In punt 9 van het bestreden besluit heeft de Raad benadrukt dat de bekendmaking van de rapporten „de internationale betrekkingen van de [Unie] en haar lidstaten met de regio, die moeilijk blijven liggen, in gevaar zou brengen, aangezien informatie zou worden bekendgemaakt die de tussen de verschillende actoren van [de ECMM] uitgewisselde bevindingen, beoordelingen en analyses over de politieke, militaire en veiligheidssituatie in de regio in detail zou onthullen”. Volgens de Raad zou de openbaarmaking van de inhoud van de rapporten hebben „ingedruist tegen de doelstelling, de [Unie] zo nauwkeurig mogelijke informatie te verstrekken om haar in staat te stellen een beleid jegens de westelijke Balkan te bepalen”. Hij was van oordeel dat „de omstandigheid dat de rapporten [tot dan] vertrouwelijk waren gebleven, van wezenlijk belang [was] bij het versterken van de dialoog en de samenwerking met de landen van de regio”.
- 36 In de punten 11 en 12 van het bestreden besluit heeft de Raad geantwoord op de tijdens de administratieve procedure aangevoerde argumenten van verzoeker in verband met de omstandigheid dat veertien jaar was verstreken sinds de feiten en dat door de bekendmaking van de rapporten, die volgens hem objectief zijn, de historische waarheid had kunnen worden vastgesteld en de slachtoffers vergoeding hadden kunnen vorderen van de verliezen en de schade. In dit verband was de Raad van oordeel dat „de rapporten veertien jaar na de opstelling [ervan] [...] zeer gevoelig bl[e]ven liggen omdat zij gevoelige informatie bevatten over een regio waar de versterking van de stabiliteit nog steeds een grote zorg [was]” en dat hij „het bijzondere belang [van verzoeker] bij het verkrijgen van de [rapporten] niet in aanmerking kon nemen” omdat hij volgens de toepasselijke teksten „erga omnes uitspraak [moest] doen over de openbaarmaking van de [rapporten]”.
- 37 In de tweede plaats moet worden benadrukt, zoals de Raad in het verweerschrift opmerkt, dat uit de context waarin de missie van de ECMM is verlopen en uit de inhoud van de rapporten zoals deze in het bestreden besluit is voorgesteld, blijkt dat deze rapporten bijzonder gevoelig liggen. De rapporten bevatten namelijk bevindingen, beoordelingen en analyses over de politieke, militaire en veiligheidssituatie in de regio Knin in augustus 1995, tijdens en na het offensief van de Kroatische

strijdkrachten, „Operatie Storm”, waartoe was overgaan om de regio Krajina, die sinds 1991 was opgenomen in de Servische Republiek Krajina, aan de controle van de Servische strijdkrachten te onttrekken.

- 38 Geoordeeld moet worden, zoals de Raad suggereert, dat dergelijke bevindingen en beoordelingen alsook de daarop gebaseerde analyses bedoeld waren om de Raad te helpen het beleid van de Unie te bepalen ten aanzien van de verschillende partijen bij het conflict toen de rapporten werden opgesteld. Bovendien heeft de Raad gelet op de algemene context waarin de rapporten zijn opgesteld en op de daarin vervatte informatie terecht geoordeeld dat de verschillende bevindingen en beoordelingen daarin op de datum van het bestreden besluit nog steeds gevoelig lagen, ook al hadden de in de rapporten aan de orde zijnde feiten veertien jaar eerder plaatsgevonden.
- 39 Op dit punt zij eraan herinnerd, zoals de Raad in het bestreden besluit en in het verweerschrift heeft gedaan, dat met het beleid van de Unie in de westelijke Balkan wordt beoogd bij te dragen tot de vrede, de stabiliteit en een duurzame regionale verzoening, met name om ten aanzien van de Unie de integratie van de landen van deze regio van Europa te versterken. Verzoeker betwist niet dat deze doelstellingen bestaan en relevant zijn. Informatie of beoordelingen uit de rapporten openbaar maken, kon op de datum van het bestreden besluit afbreuk doen aan die doelstellingen doordat gegevens hadden kunnen worden onthuld die wrok of spanningen hadden kunnen doen ontstaan of doen toenemen tussen de verschillende gemeenschappen van de landen die partij waren geweest bij de conflicten in het voormalige Joegoslavië of tussen de landen die zijn voortgekomen uit Joegoslavië, waardoor het vertrouwen van de staten van de westelijke Balkan in dit integratieproces had kunnen afbrokkelen.
- 40 De Raad heeft dus in het bestreden besluit terecht geoordeeld dat de openbaarmaking van de rapporten afbreuk had kunnen doen aan de doelstellingen die de Unie in deze regio van Europa nastreeft en dus de internationale betrekkingen had kunnen ondermijnen, aangezien de door de ECMM gedane bevindingen of gemaakte beoordelingen over de politieke, militaire en veiligheidssituatie tijdens een beslissende fase van het conflict tussen de Kroatische strijdkrachten en de Joegoslavische federale strijdkrachten, openbaar zouden zijn gemaakt.
- 41 Geen van de ter onderbouwing van het eerste middel aangevoerde argumenten doet af aan die conclusie en verzoeker heeft overigens niet aangevoerd dat de Raad de rapporten niet concreet en afzonderlijk had onderzocht.
- 42 Wat ten eerste de stelling betreft dat de rapporten neutraal zijn omdat de ECMM geen partij bij het conflict was, moet worden vastgesteld dat dit irrelevant is voor de vraag of de openbaarmaking van de rapporten de bescherming van het openbaar belang wat de internationale betrekkingen betreft, al dan niet kon ondermijnen.
- 43 Zoals de Raad in het bestreden besluit heeft opgemerkt, bevatten de rapporten bevindingen, beoordelingen en analyses over de politieke, militaire en veiligheidssituatie in de regio Knin in augustus 1995. Indien die verschillende gegevens ondanks het feit dat zij op de datum van het bestreden besluit nog steeds gevoelig lagen (zie punten 37 en 38 hierboven) openbaar waren gemaakt, hadden zij afbreuk kunnen doen aan de in punt 39 hierboven in herinnering gebrachte doelstellingen van de Unie en een situatie kunnen creëren die het vertrouwen van de staten van de westelijke Balkan in het ten aanzien van de Unie begonnen integratieproces had kunnen doen afbrokkelen. Bovendien zouden die gegevens kunnen zijn opgevat als waardeoordelen jegens de verschillende partijen bij de conflicten die in het voormalige Joegoslavië hebben plaatsgevonden. De gevolgen die een eventuele openbaarmaking van de rapporten zou kunnen hebben, hebben dan ook niets te maken met de neutraliteit van de ECMM en van deze rapporten.

- 44 Wat ten tweede het argument betreft dat veertien jaar is verstreken tussen de in de rapporten beschreven feiten en het bestreden besluit, moet worden opgemerkt dat het op zich niet aantoonbaar is dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de volledige openbaarmaking van deze rapporten te weigeren. Dat het gaat om bijna de helft van de in artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 bepaalde maximumperiode van dertig jaar waarin de documenten waarvoor een uitzondering geldt zijn beschermd, betekent niet dat geen rechtmatige toepassing is gemaakt van de uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen.
- 45 De enige gebeurtenis waarop verzoeker zich beroept om te stellen dat de situatie normaal is geworden en de rapporten dus volledig openbaar mogen worden gemaakt, is de omstandigheid dat de Republiek Kroatië toetreedt tot de Unie, wat is gepland voor 1 juli 2013. Dit volstaat niet om aan te tonen dat de openbaarmaking van de rapporten op de datum waarop het bestreden besluit is vastgesteld, het openbaar belang niet kon ondermijnen dat de Raad in casu heeft aangevoerd ten aanzien van de inhoud van die rapporten en de omstandigheden waarin zij zijn opgesteld, zoals deze zijn uiteengezet in de punten 31 tot en met 33 hierboven, daar de Unie op de datum van het bestreden besluit geen beslissing over de toetreding van die Staat had genomen. Tot slot doet die omstandigheid niet af aan de vaststelling van de Raad in het bestreden besluit dat de omstandigheid dat de rapporten tot dan vertrouwelijk waren gebleven, van wezenlijk belang was geweest bij het versterken van de dialoog en de samenwerking met de landen van deze regio van Europa.
- 46 Overigens lijkt de omstandigheid dat de rapporten noodzakelijk zijn geacht voor het onderzoek en de vervolging door de aanklager van het ICTY in het kader van het proces van Gotovina, erop te wijzen, zoals de Raad in zijn verweerschrift betoogt, dat de rapporten nog steeds gevoelig liggen, ongeacht de tijd die is verstreken sedert zij zijn opgesteld.
- 47 Wat ten derde het argument betreft dat de rapporten de historische waarheid en de rechten van de slachtoffers op vergoeding helpen vast te stellen, kan verzoeker worden geacht een hoger openbaar belang in te roepen dat zou hebben vereist dat de rapporten openbaar werden gemaakt. Er zij aan herinnerd dat uit de bewoordingen van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 blijkt dat wat de in die bepaling bedoelde uitzonderingen op het recht van toegang betreft, de instelling verplicht is de toegang te weigeren wanneer de kennisgeving van een document aan het publiek afbreuk kan doen aan de door die bepaling beschermde belangen, zonder dat in een dergelijk geval, en anders dan met name in artikel 4, lid 2, is bepaald, de vereisten in verband met de bescherming van die belangen moeten worden afgewogen tegen die welke uit andere belangen zouden voortvloeien (arrest Sison/Raad, punt 23 hierboven, punt 46). Het argument moet dan ook worden afgewezen.
- 48 Het eventuele argument van verzoeker dat hij belang heeft bij de openbaarmaking van de rapporten omdat, zoals hij in het verzoekschrift uiteenzet, deze rapporten van „groot belang” zijn in het kader van zijn activiteit als advocaat „die zich publiekelijk en apert bezighoudt met de vervolging van oorlogsmisdadigers”, moet worden afgewezen om dezelfde redenen als in punt 47 hierboven uiteengezet.
- 49 Wat het ter terechtzitting aangevoerde argument betreft dat er een openbaar belang bij toegang tot nuttige documenten bestaat dat opweegt tegen het openbaar belang dat aan de in casu toegepaste uitzondering ten grondslag ligt, zij eraan herinnerd dat verordening nr. 1049/2001 bepaalt dat de in artikel 4 neergelegde uitzonderingen niet worden toegepast indien de openbaarmaking van het betrokken document gerechtvaardigd is door een hoger openbaar belang, wat evenwel alleen geldt voor de uitzonderingen van artikel 4, leden 2 en 3 (zie punt 47 hierboven).



- 50 Ten vierde baseert verzoeker zich op de omstandigheid dat de rapporten niet zijn gerubriceerd in de zin van artikel 9 van verordening nr. 1049/2001, om te stellen dat de Raad de uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen niet kon aanvoeren. De Raad kan zich volgens hem niet langer erop beroepen dat de rapporten gevoelig liggen om zich tegen de openbaarmaking ervan te verzetten, daar hij ze nooit als gevoelig heeft gerubriceerd.
- 51 Artikel 9 van verordening nr. 1049/2001 bevat een specifieke regeling voor toegang tot gerubriceerde documenten, met name met betrekking tot de personen die de verzoeken om toegang behandelen en de noodzaak om de voorafgaande instemming van de oorspronkelijke verstrekker te verkrijgen. Voorts bepaalt artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 dat besluiten om de toegang tot een gerubriceerd document te weigeren zodanig met redenen worden omkleed dat de door artikel 4 van deze verordening beschermde belangen niet worden geschaad. Zoals de Raad betoogt, volgt uit die bepalingen niet dat wanneer een document niet is gerubriceerd, de instelling de toegang ertoe niet kan weigeren op grond dat het gevoelige gegevens bevat en de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen dus kan worden ondermijnd. De Raad heeft bijgevolg geen blijk gegeven van een kennelijke beoordelingsfout door de uitzondering betreffende de internationale betrekkingen aan te voeren tegen een verzoek om toegang tot niet-gerubriceerde documenten.
- 52 Ten vijfde ten slotte is ter terechtzitting de mogelijkheid ter sprake gebracht om gedeeltelijke toegang tot de rapporten te verlenen, door een onderscheid te maken tussen de gegevens uit de rapporten waarvoor de uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen geldt, en de – in het bijzonder zuiver feitelijke – gegevens die voor de verzoeker belang hadden kunnen hebben.
- 53 Vastgesteld moet echter worden dat, zoals de Raad heeft opgemerkt, de specifieke informatie in vijf van de acht rapporten waartoe verzoeker gedeeltelijke toegang heeft gekregen, onder het kopje „Press reports” (persberichten) staat en dat het, nog steeds volgens de Raad, gaat om informatie die aan het publiek was meegedeeld. De drie andere rapporten bevatten geen persberichten en geen feitenverslagen en verstrekken enkel algemene informatie over de plaatselijk waargenomen situatie. Gelet op het uitgangspunt van het in het vorige punt vermelde argument, kan dit argument bijgevolg niet slagen, aangezien de aan verzoeker meegedeelde feitelijke gegevens inlichtingen waren die openbaar waren gemaakt toen elk van de betrokken rapporten werd opgesteld.
- 54 Dat laatste argument moet dus worden afgewezen en daarmee ook het eerste middel in zijn geheel. Het tweede middel, volgens hetwelk de bescherming van het openbaar belang wat de openbare veiligheid betreft niet wordt ondermijnd, behoeft dan ook niet meer te worden onderzocht omdat de Raad in casu rechtmatig toepassing heeft gemaakt van de uitzondering ter bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen, en deze uitzondering volstaat om de volledige toegang tot de rapporten te weigeren.

#### Derde middel: eerdere openbaarmaking

- 55 Verzoeker betoogt dat de Raad de rapporten niet aan het ICTY heeft meegedeeld op basis van een zogenaamd beginsel van internationale samenwerking met een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties opgericht internationaal tribunaal, aangezien een dergelijk beginsel niet bestaat, maar op basis van verordening nr. 1049/2001. De rapporten zijn immers via zijn advocaten meegedeeld aan Gotovina, een burger van de Unie met de Franse nationaliteit. Aangezien de reeds plaatsgevonden openbaarmaking erga omnes werkt, kan de Raad zich niet verzetten tegen de mededeling van de rapporten aan verzoeker omdat hij anders een discriminatie begaat op basis van de etnische afkomst of verzoekers reële of veronderstelde religieuze overtuiging.
- 56 De Raad betwist verzoekers argumenten.

- 57 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat verzoekers argument dat de rapporten niet aan Gotovina kunnen zijn toegezonden op basis van een beginsel van internationale samenwerking met het ICTY omdat een dergelijk beginsel niet bestaat, de wettigheid van het bestreden besluit niet ter discussie kan stellen, aangezien daarmee enkel de rechtsgrondslag wordt bekritiseerd waarop de rapporten aan Gotovina zijn meegedeeld tijdens zijn proces voor het ICTY. Het onderhavige beroep heeft geen betrekking op de wettigheid van het besluit waarmee de Raad tot die mededeling heeft besloten.
- 58 In de tweede plaats volgt uit het antwoord van de Raad van 16 februari 2012 op de vraag die hem door het Gerecht was gesteld, dat slechts 48 van de 205 rapporten waarop het verzoek om toegang betrekking had, aan de verdediging van Gotovina zijn meegedeeld in het kader van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het ICTY van 15 april 2011, Gotovina e.a. Hoewel verzoeker noch schriftelijk noch ter terechtzitting een standpunt heeft ingenomen of iets heeft gezegd over dit punt, moet worden geoordeeld dat het middel inzake de eerdere openbaarmaking, gesteld dat het gegrond is, slechts kan leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover de toegang tot die 48 rapporten is geweigerd.
- 59 In de derde plaats blijkt uit de uiteenzettingen van de Raad, zowel in het verweerschrift als ter terechtzitting, ten eerste dat alle archieven van de ECMM in de jaren negentig aan het ICTY zijn overgedragen om de aanklager van het ICTY in staat te stellen de personen te vervolgen die worden verdacht van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië vanaf 1991.
- 60 Ten tweede heeft de Raad betoogd dat de aanklager van het ICTY zich tijdens het proces dat aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het ICTY van 15 april 2011, Gotovina e.a., tot de secretaris-generaal van de Raad, hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, had gericht om de Raad te vragen hem alle voor het proces noodzakelijke documenten mee te delen, waaronder met name de 48 rapporten (zie punt 58 hierboven), om deze als bewijs van de schuld van de beschuldigen of als ontlastend bewijs te kunnen gebruiken en om deze aan de verdediging te kunnen meedelen. Uit artikel 70 B van het reglement voor proces- en bewijsvoering van het ICTY volgt namelijk dat de informatie die de aanklager wil gebruiken om nieuw bewijsmateriaal te verzamelen, in geen geval daartoe kan worden gebruikt voordat zij aan de beschuldigde is meegedeeld.
- 61 Ten derde blijkt ook uit de uiteenzettingen van de Raad dat de documenten van de ECMM die aan het bureau van de aanklager van het ICTY zijn meegedeeld met het oog op het proces voor dit tribunaal (zie punt 60 hierboven) op vertrouwelijke basis zijn verstrekt, op grond van artikel 70 B van het Reglement voor proces- en bewijsvoering van het ICTY, waarin is bepaald dat „de [a]anklager, indien hij informatie bezit die op vertrouwelijke basis is meegedeeld en deze informatie slechts is gebruikt om nieuw bewijsmateriaal te verzamelen, die oorspronkelijke informatie en de bron ervan slechts openbaar [kan] maken indien de persoon of de instantie die ze heeft verstrekt, daarmee instemt”.
- 62 De Raad heeft betoogd dat hij in het kader van de verzoeken van de aanklager van het ICTY om de rapporten als bewijs te mogen gebruiken en ze aan de verdediging te mogen meedelen, het voorwerp van die verzoeken heeft onderzocht en heeft bepaald onder welke voorwaarden de rapporten aan de verdediging van Gotovina mochten worden meegedeeld. Uiteindelijk heeft hij de aanklager gekuiste versies van de rapporten toegezonden die bestemd waren om aan de verdediging te worden meegedeeld en overeenkomstig artikel 70 B van het Reglement voor proces- en bewijsvoering van het ICTY als bewijs te worden gebruikt (punt 61 hierboven).
- 63 Bijgevolg betoogt verzoeker dan wel dat de rapporten aan Gotovina zijn meegedeeld op basis van verordening nr. 1049/2001, maar moet om te beginnen worden vastgesteld dat hij niet het bestaan heeft ontkend van de procedure waarmee informatie wordt meegedeeld die de aanklager van het ICTY alleen gebruikt om nieuw bewijsmateriaal te verzamelen in het kader van een bij dit tribunaal

aanhangige zaak, zoals zij in de punten 59 tot en met 62 hierboven is beschreven. Vervolgens moet, gelet op de uiteenzettingen van de Raad over de procedure volgens welke de rapporten aan de verdediging van Gotovina zijn meegedeeld in het kader van het proces voor het ICTY, ook worden vastgesteld dat geen van de gegevens uit het dossier doet vermoeden dat de Raad de 48 rapporten aan Gotovina heeft meegedeeld na een verzoek om toegang tot documenten van Gotovina op basis van verordening nr. 1049/2001. In dit verband heeft verzoeker weliswaar voor het eerst ter terechtzitting verwezen naar een verzoek van 30 mei 2007 waarmee Gotovina of zijn advocaten de Raad om toegang tot rapporten zouden hebben verzocht, maar volstaan kan worden met vast te stellen dat dit document, gesteld dat het bestaat, in de onderhavige zaak niet is overgelegd.

- 64 Bijgevolg moet het derde middel van het beroep worden afgewezen en moet het beroep dus in zijn geheel worden verworpen, zonder dat het in de brief van verzoeker van 21 januari 2010 gedane verzoek om een maatregel tot organisatie van de procesgang dient te worden toegewezen.
- 65 Met betrekking tot het verzoek om de vertegenwoordigers van de Raad uit te sluiten van de procedure op basis van artikel 41, lid 1, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering, moet worden vastgesteld dat het aan die gemachtigden verweten gedrag, te weten dat zij het Gerecht niet in kennis hebben gesteld van het bestaan van de beschikking Aanklager/Ante Gotovina, Ivan Čermak en Mladen Markač (punt 16 hierboven), in casu geen grond kan vormen om hen van de procedure uit te sluiten.

### **Kosten**

- 66 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Ivan Jurašinović draagt zijn eigen kosten en die van de Raad van de Europese Unie.**

Forwood  
Schwarcz

Dehousse

Prek  
Popescu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 oktober 2012.

ondertekeningen