



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen i utökad sammansättning)

den 3 oktober 2012*

”Tillgång till handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Ansökan om att få tillgång till de rapporter som upprättats av Europeiska unionens observatörer som var på plats i Kroatien mellan den 1 och den 31 augusti 1995 — Avslag på ansökan — Risk för att skyddet för internationella förbindelser undergrävs — Handlingar som lämnats ut vid ett tidigare tillfälle”

I mål T-465/09,

Ivan Jurašinić, Angers (Frankrike), företrädd av advokaterna M. Jarry och N. Amara-Lebret,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrädd av C. Fekete och K. Zieleśkiewicz, därefter av C. Fekete och J. Herrmann, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om att tribunalen i huvudsak ska ogiltigförklara rådets beslut av den 21 september 2009 att bevilja tillgång till vissa av de rapporter som upprättats av Europeiska unionens observatörer som var på plats i Knin-området, Kroatien, mellan den 1 och den 31 augusti 1995,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden N. J. Forwood samt domarna F. Dehousse, M. Prek, J. Schwarcz (referent) och A. Popescu,

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 april 2012,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Ivan Jurašinović ansökte i skrivelse av den 4 maj 2009, med stöd av 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), hos generalsekreteraren för Europeiska unionens råd, om tillgång till de rapporter som upprättats av Europeiska gemenskapens observatörer som var på plats i Knin-området, Kroatien, mellan den 1 och den 31 augusti 1995 (nedan kallade rapporterna) och till handlingar som försetts med hänvisningen "ECMM RC Knin Log Reports".
- 2 Den 27 maj 2009 tillställde rådets generalsekreterare sökanden en skrivelse. I denna skrivelse underrättade generalsekreteraren sökanden om att det fattats beslut, i enlighet med artikel 7.3 i förordning nr 1049/2001, om att förlänga tidsfristen för att besvara ansökan om tillgång till handlingar. Som skäl angavs att ansökan potentiellt avsåg ett mycket stort antal handlingar och att dessa handlingar var av särskilt känslig karaktär.
- 3 Den 17 juni 2009 beslutade rådets generalsekreterare att avslå sökandens ansökan. Som skäl för sitt avslagsbeslut hänvisade generalsekreteraren till det undantagsfall som anges i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, nämligen att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. Generalsekreteraren hänvisade till att om de begärda handlingarna lämnades ut, så skulle det på nytt försvåra unionens relationer till de olika parterna i konflikterna i det forna Jugoslavien samt till andra berörda länder. Generalsekreteraren hänvisade även till att dessa handlingar ingick i det arkiv som unionen hade ställt till förfogande såväl för åklagarsidan som för försvarsadvokaterna i målet mot Ante Gotovina vid Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (upprättad av Förenta nationerna, nedan kallad krigsförbrytartribunalen).
- 4 Sökanden inkom den 27 juni 2009 med en bekräftande ansökan om att få tillgång till handlingarna (nedan kallad den bekräftande ansökan).
- 5 Den 2 juli 2009 underrättade rådets generalsekreterare sökanden om att rådet hade för avsikt att pröva den bekräftande ansökan före den 1 oktober 2009. Sökanden framställde invändningar mot denna tidsfrist.
- 6 Rådet beslutade den 21 september 2009 att delvis bevilja tillgång till åtta rapporter, medan ansökan i övrigt avslogs (nedan kallat det angripna beslutet).
- 7 I det angripna beslutet erinrade rådet för det första om syftet med och omfattningen av sökandens ansökan. Vidare erinrade rådet om syftena med Europeiska gemenskapens övervakningsuppdrag (nedan kallat ECMM) under konflikterna i det forna Jugoslavien, och om vilka förutsättningar som rådde då uppdraget utfördes. Rådet uppgav för det andra att det inte kunnat hitta något dokument med beteckningen "ECMM RC Knin Log reports". För det tredje ansåg rådet att om rapporterna lämnades ut, så skulle det undergräva unionens intressen på så sätt att unionens internationella förbindelser skulle äventyras, liksom medlemsstaternas internationella förbindelser med denna region i Europa. Dessutom skulle ett utlämnande undergräva den allmänna säkerheten, särskilt säkerheten och den fysiska integriteten för observatörer, vittnen och andra informationskällor vilkas identitet och bedömningar skulle röjas om rapporterna lämnades ut. Rådet ansåg för det fjärde att rapporterna fortfarande var mycket känsliga, trots att fjorton år hade gått sedan de aktuella handlingarna ägde rum. För det femte gjorde rådet bedömningen att det inte förelåg något särskilt intresse (såsom hade gjorts gällande av sökanden i den bekräftande ansökan) av att utröna den historiska sanningen genom rättsliga åtgärder mot krigsförbrytarna för att på så sätt utverka skadestånd till offren. Rådet underrättade för det sjätte sökanden om att krigsförbrytartribunalen hade beviljats tillgång till

rapporterna i samband med rättegången mot Ante Gotovina, detta i enlighet med principen om internationellt samarbete med en internationell tribunal som upprättats av Förenta nationernas säkerhetsråd. För det sjunde avstod rådet från att framställa argument som är hänförliga till att pågående brottmålsförfaranden ska kunna handläggas i god ordning. Sammanfattningsvis beviljade rådet sökanden till viss del tillgång till åtta rapporter samtidigt som det beslutade att inte lämna ut några andra rapporter. Som skäl för sitt beslut hänvisade rådet till de undantag som anges i artikel 4.1 a första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001, nämligen att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för allmän säkerhet och internationella förbindelser.

- 8 Till det angripna beslutet bilade rådet en förteckning över de 205 ECMM-rapporter från och med den 1 till och med den 31 augusti 1995 som sökanden ville få tillgång till.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 9 Sökanden har i ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 november 2009 väckt förevarande talan.
- 10 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta rådet att till sökanden betala 2 000 euro jämte skatter och avgifter, således 2 392 euro inbegripet skatter och avgifter, som ersättning för sökandens rättegångskostnader, jämte ränta enligt Europeiska centralbankens räntesats från och med den dag då ansökan gavs in.
- 11 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 12 Genom skrivelse som registrerades av tribunalens kansli den 21 januari 2010 hemställde sökanden om att tribunalen – såsom en processledningsåtgärd – skulle besluta om editionsförelägganden beträffande dels de beslut som fattas av rådet eller behörigt unionsorgan om att till krigsförbrytartribunalen översända de handlingar som krigsförbrytartribunalen ville få tillgång till i samband med rättegången mot Ante Gotovina, dels foljebreven från rådet eller behörigt unionsorgan till nämnda handlingar.
- 13 Det skriftliga förfarandet avslutades den 19 april 2010, eftersom sökanden inte hade kommit in med någon replik inom den angivna tidsfristen.
- 14 Såsom en processledningsåtgärd förelade tribunalen rådet att inkomma med uppgift om vilka av de 205 rapporterna i bilagan till det angripna beslutet som hade översänts till Ante Gotovinas försvarsadvokater i samband med målet mot densamme vid krigsförbrytartribunalen.
- 15 Genom skrivelser av den 28 oktober, den 28 november och den 19 december 2011 ansökte rådet om anstånd med att inkomma med svar på tribunalens fråga fram till den 6 januari, sedan till den 16 februari 2012. Tribunalen beviljade anstånd, och rådet besvarade frågan den 16 februari 2012.
- 16 Sökanden yttrade sig den 2 december 2011 över tribunalens beslut att förlänga anståndet för rådet att besvara frågan till och med den 6 januari 2012. Sökanden åberopade därvid ett avgörande från första kammaren i första instans vid krigsförbrytartribunalen av den 14 april 2011, åklagaren mot Ante

Gotovina, Ivan Čermak och Mladen Markač. Enligt artikel 41.1 andra stycket i tribunalens rättegångsregler yrkade sökanden även att tribunalen skulle avstänga rådets ombud från rättegången. Skrivelsen lades till handlingarna i målet, och rådet yttrade sig över skrivelsen den 13 januari 2012.

- 17 Förhandling skulle ha ägt rum den 16 november 2011, men på rådets begäran sköts förhandlingen upp vid tre tillfällen till den 18 december 2011, till den 18 januari 2012 och till den 21 mars 2012. På sökandens begäran beslutades att förhandling skulle äga rum den 25 april 2012.

Rättslig bedömning

Huruvida sökandens yrkande om ogiltigförklaring av det angripna beslutet ska bifallas

- 18 Sökanden har åberopat tre grunder till stöd för sin talan. Som första grund har sökanden gjort gällande att ett utlämnande av handlingarna inte skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser på sätt som stadgas i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. I den andra grunden har det gjorts gällande att ett utlämnande inte skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet på sätt som stadgas i artikel 4.1 a första strecksatsen i förordningen. Slutligen har sökanden som tredje grund anfört att handlingarna redan har lämnats ut vid ett tidigare tillfälle.
- 19 Som skäl för att inte lämna ut alla de 205 rapporter som begärts av sökanden, angav rådet i det angripna beslutet att undantagsbestämmelser var för handen. Rådet angav därvid att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset både i fråga om internationella förbindelser och i fråga om allmän säkerhet.
- 20 För att rådets bedömning i det angripna beslutet ska anses vara korrekt, räcker det således att ett av dessa båda undantag är för handen.
- 21 Tribunalen kommer därför att först pröva den första grunden. Genom denna grund har sökanden gjort gällande att ett utlämnande av handlingarna inte skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser på sätt som stadgas i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

Den första grunden: Ett utlämnande av handlingarna skulle inte undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser på sätt som stadgas i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

– Inledande synpunkter

- 22 I enlighet med vad som anges i skäl 4 och artikel 1 i förordning nr 1049/2001 är syftet med förordningen att ge allmänheten så stor tillgång som möjligt till institutionernas handlingar (domstolens dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, s. I-4723, punkt 33).
- 23 Denna rätt till tillgång till handlingar är emellertid begränsad av hänsyn till allmänna eller privata intressen (domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 62).

- 24 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs närmare bestämt, och i enlighet med vad som anges i skäl 11 däri, att institutionerna ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva något av de intressen som skyddas genom denna artikel (domstolens dom av den 21 september 2010 i de förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, REU 2010, s. I-8533, punkt 71).
- 25 När det görs en ansökan hos en institution om att en handling ska lämnas ut, är institutionen skyldig att, i varje enskilt fall, bedöma huruvida den ifrågavarande handlingen omfattas av de undantag från allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, punkt 35). Med hänsyn till de syften som eftersträvas med förordning nr 1049/2001 ska dessa undantag tolkas och tillämpas restriktivt (domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, punkt 36).
- 26 De intressen som skyddas genom artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 är emellertid särskilt känsliga och väsentliga och det beslut att vägra tillgång till handlingar som institutionen ska fatta enligt denna bestämmelse är tvingande, när dessa intressen kan skadas om en handling lämnas ut till allmänheten. Dessa omständigheter medför att det beslut som institutionen ska fatta är av komplex och känslig natur, vilket kräver ett särskilt mått av försiktighet. Institutionen måste därför ha ett utrymme för skönsmässig bedömning när den fattar ett sådant beslut (domen i det ovan i punkt 23 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 35).
- 27 Slutligen är de kriterier som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 mycket allmänna. Såsom framgår av denna bestämmelse ska det nämligen inte ges tillgång till en handling, om ett utlämnande av den berörda handlingen skulle "undergräva" skyddet för det "allmänna samhällsintresset" i fråga om bland annat "internationella förbindelser" (domen i det ovan i punkt 23 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 36).
- 28 Vad gäller tribunalens prövning av institutionernas beslut att vägra allmänheten tillgång till en handling på grundval av ett av de undantag avseende det allmänna samhällsintresset som avses i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, ska denna prövning vara 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 (domen i det ovan i punkt 23 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 34).

– Tribunalens bedömning

- 29 Inom ramen för den första grunden har sökanden gjort gällande följande. Skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser är inte tillämpligt på de aktuella rapporterna. Rapporterna är neutrala till sin natur, och de bedömningar och avvägningar som görs i rapporterna ändrar inte detta förhållande. Att lämna ut rapporterna fjorton år efter det att de däri beskrivna händelserna ägde rum, skulle göra det möjligt att utröna den historiska sanningen och möjliggöra för offren att utverka skadestånd. Mot bakgrund av att det var fjorton år sedan som rapporterna upprättades, skulle det inte undergräva skyddet för detta allmänna samhällsintresse om de lämnades ut. Däremot skulle det bli möjligt att lagföra eventuella krigsförbrytare. Vidare anser sökanden att rapporterna inte kan anses som känsliga, eftersom de inte har klassificerats som känsliga handlingar på sätt som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 1049/2001.
- 30 Rådet har tillbakavisat sökandens argument.

- 31 Tribunalen gör följande bedömning. I det angripna beslutet betonade rådet dels syftena med ECMM, dels de förutsättningar som rådde då uppdraget utfördes. I punkt 7 i det angripna beslutet anges således följande: "Det huvudsakliga syftet med [ECMM] var att bidra till övervakningen av hur den politiska och säkerhetsmässiga situationen på västra Balkanhalvön utvecklades, att bidra till gränsövervakningen och att följa upp interetniska frågeställningar och flyktingarnas återvändande hem." Rådet preciserade därvid att rapporterna innehöll dagliga rapporter, specialrapporter, aktualitetsrapporter och veckovisa sammanfattningar från ECMM:s observatörer i Knin-området från och med den 1 till och med den 31 augusti 1995.
- 32 I punkt 7 i det angripna beslutet angav rådet även vilket slags information som fanns i de olika rapporterna. Denna information avsåg bland annat "uppföljning och analys av stridsförbandens och polisstyrkornas förflyttningar och åtgärder, däri inbegripet bombfällningar, brott mot vapenvilor, skottlossningar [jänte] andra militära aspekter. Sistnämnda militära aspekter kunde avse observatörernas samtal med sambandsofficerare samt annan information som lämnats av källor." Dessutom uppgavs det att rapporterna innehöll "observationer om rörelsefrihet och rörelseinskränkningar, om politisk uppföljning, [bland annat] uppgifter som lämnats av höga tjänstemän som var i Knin-området på besök, uppgifter från kommunala tjänstemän, samtal med personer ur de väpnade styrkorna och polisstyrkorna och med personer från det civila samhället, uppgifter om mänskliga rättigheter, [närmare bestämt uppgifter om] övergrepp mot civilbefolkningen och deras egendom, evakueringar, blodspillan, flyktingströmmar och flyktingtransporter, uppföljning av uppbyggnad och förstörelse av civil infrastruktur och verkningarna av bombfällningarna".
- 33 När det gäller de förutsättningar som rådde då ECMM fullgjorde sitt uppdrag, gjorde rådet följande noteringar i punkt 8 i det angripna beslutet. ECMM fullgjorde sitt uppdrag "under särskilt spända förhållanden på såväl det politiska som militära planet samt när det gällde mänskliga rättigheter" och att flera rapporter hade utarbetats "på grundval av sekretessbelagda samtal med lokala aktörer och vittnen", varför dessa rapporter endast hade skickats till högkvarteren och ECMM:s lokala aktörer.
- 34 I punkterna 9–12 i det angripna beslutet redovisade rådet skälen till varför uppgifterna i rapporterna i regel inte kunde lämnas ut till sökanden. Punkterna 9 och 11 avsåg rådets tillämpning av undantagsbestämmelsen om att handlingar inte ska lämnas ut om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, medan punkt 10 avsåg undantagsbestämmelsen om att handlingar inte ska lämnas ut om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet.
- 35 I punkt 9 i det angripna beslutet betonade rådet att om rapporterna lämnades ut, så skulle det "äventyra [unionens] och medlemsstaternas internationella förbindelser med regionen, vika även fortsättningsvis kommer att vara känsliga. Om rapporterna lämnades ut skulle det innebära att detaljerade uppgifter lämnas ut om observationer, bedömningar och analyser mellan [ECMM:s] olika aktörer beträffande den politiska, militära och säkerhetsmässiga situationen i regionen." Om innehållet i rapporterna lämnades ut skulle det enligt rådet "motverka syftet att ge [unionen] så detaljerade upplysningar som möjligt för att unionen ska kunna lägga fast en politik för västra Balkanhalvön". Rådet ansåg att "bibehållandet av rapporternas konfidentiella natur [fram till dess] var av central betydelse för att främja dialogen och samarbetet med länderna i regionen".
- 36 I punkterna 11 och 12 bemötte rådet de argument som framställdes av sökanden under det administrativa förfarandet. Sökandens argument i denna del grundades på att fjorton år hade gått sedan handlingarna ägt rum, och på att de objektiva rapporterna – om de lämnas ut – skulle göra det möjligt att utröna den historiska sanningen och möjliggöra för offren att utverka skadestånd. Rådet bemötte dessa argument på följande sätt: "Även fjorton år efter det att rapporterna upprättades är innehållet däri fortfarande mycket känsligt. Rapporterna innehåller nämligen känsliga uppgifter om en region där det är av största vikt att förstärka stabiliteten." Rådet uppgav sig vidare inte kunna "beakta

det särskilda intresse [som sökanden påstår sig ha] av att få ta del av rapporterna”, eftersom rådet enligt gällande lagstiftning hade att ”fatta beslut om utlämnande av [rapporter] till allmänheten på grundval av allmängiltiga överväganden”.

- 37 Såsom rådet gjort gällande i sitt svaromål, finner tribunalen att rapporterna är av särskilt känslig natur. Detta framgår både av kontexten till ECMM:s uppdrag och av rapporternas innehåll, såsom detta innehåll redovisats i det angripna beslutet. Rapporterna innehåller nämligen observationer, bedömningar och analyser av den politiska, militära och säkerhetsmässiga situationen i Knin-området i augusti 1995, under och efter Operation Storm, det vill säga den offensiv som de kroatiska styrkorna inledde för att skära av Krajina-regionen från de serbiska styrkorna. Alltsedan år 1991 hade Krajina-regionen varit en del av Serbiska republiken Krajina.
- 38 Tribunalen delar rådets bedömning att syftet med dessa observationer, bedömningar och analyser var att tillhandahålla rådet underlag för att lägga fast unionens politik gentemot de olika parterna i konflikten då rapporterna upprättades. Tribunalen finner för övrigt att rådet – mot bakgrund av den allmänna kontexten till rapporterna och uppgifterna däri – gjorde en riktig bedömning då det fann att de olika observationerna och bedömningarna i rapporterna fortfarande, då det angripna beslutet fattades, var av känslig natur. Att rapporterna behandlade omständigheter som hade ägt rum fjorton år tidigare föranleder därvid inte någon annan bedömning.
- 39 Tribunalen erinrar om – liksom rådet angav i det angripna beslutet och i sitt svaromål inför tribunalen – att syftena med unionens politik på västra Balkanhalvön är att främja fred, stabilitet och varaktig regional försoning för att därigenom i förhållande till unionen främja integrationen av länderna i denna region i Europa. Sökanden har inte bestritt dessa syften, vare sig att de finns eller att de är relevanta. Om upplysningarna eller bedömningarna i rapporterna hade lämnats ut, så skulle det – då det angripna beslutet fattades – ha kunnat inverka menligt på möjligheterna att uppnå dessa syften. Ett utlämnande skulle nämligen innebära att uppgifter röjdes som skulle kunna skapa eller förstärka avogheten eller spänningarna mellan de olika grupperingarna i de länder som hade deltagit i konflikterna i det forna Jugoslavien, eller mellan de länder som är sprungna ur Jugoslavien. Detta skulle således inverka negativt på det förtroende som staterna på västra Balkanhalvön har för integrationsprocessen.
- 40 Tribunalen finner således att rådet gjorde en riktig bedömning i det angripna beslutet då det fann att ett utlämnande av rapporterna skulle kunna inverka menligt på unionens målsättningar i denna region och därmed även på de internationella förbindelserna. Om rapporterna hade lämnats ut, skulle det nämligen ha inneburit att ECMM:s observationer och bedömningar röjts beträffande den politiska, militära och säkerhetsmässiga situationen under ett avgörande skede i konflikten mellan de kroatiska och de jugoslaviska federala styrkorna.
- 41 Inget av de argument som sökanden åberopat inom ramen för den första grunden föranleder tribunalen att göra någon annan bedömning. Sökanden har för övrigt inte gjort gällande att rådet inte skulle ha företagit någon konkret och individuell bedömning av rapporterna.
- 42 Vad för det första gäller sökandens påstående att rapporterna är neutrala eftersom ECMM inte var part i konflikten, gör tribunalen följande bedömning. En sådan omständighet saknar relevans för frågan huruvida ett utlämnande av rapporterna skulle kunna undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.
- 43 I likhet med vad som angetts av rådet i det angripna beslutet, finner tribunalen att rapporterna innehåller observationer, bedömningar och analyser av den politiska, militära och säkerhetsmässiga situationen i Knin-området i augusti 1995. Om dessa olika uppgifter hade lämnats ut – trots att de då det angripna beslutet fattades fortfarande var av känslig natur (se punkterna 37 och 38 ovan) – så skulle de ha kunnat inverka menligt på unionens möjlighet att uppnå sina mål (se punkt 39 ovan) och försvaga förtroendet hos staterna på västra Balkanhalvön för den integrationsprocess som inletts i

förhållandet till unionen. Dessutom skulle sådana uppgifter kunna betraktas som värdeomdömen gentemot de olika parterna i konflikterna i det forna Jugoslavien. De verkningar som ett eventuellt utlämnande av rapporterna skulle kunna få har således inte något samband med ECMM:s och rapporternas neutralitet.

- 44 Vad för det andra gäller argumentet om att fjorton år hade gått mellan den period då de i rapporterna avhandlade omständigheterna ägde rum och det datum då det angripna beslutet fattades, gör tribunalen följande bedömning. Detta argument innebär inte i sig att rådet ska anses ha gjort en uppenbart oriktig bedömning då det beslutade att inte lämna ut samtliga rapporter. Fjorton år motsvarar nästan halva den i artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 föreskrivna maximala trettioårsperiod som handlingar är skyddade enligt en undantagsbestämmelse, och denna omständighet kan inte i sig anses innebära att rådet på ett felaktigt sätt tillämpade undantagsbestämmelsen avseende skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.
- 45 Den enda omständighet som sökanden åberopat till stöd för sin uppfattning att situationen normaliserats och att det fanns skäl att lämna ut samtliga rapporter, är att Republiken Kroatien kommer att ansluta sig till unionen den 1 juli 2013. Detta visar emellertid inte att utlämnandet av rapporterna inte – den dag då det angripna beslutet fattades – kunde undergräva skyddet för det av rådet åberopade allmänna samhällsintresset, med beaktande av innehållet i rapporterna och av de förhållanden som rådde då rapporterna upprättades (se punkterna 31–33 ovan). Unionen hade inte den dag då det angripna beslutet fattades fattat något beslut om att Kroatien skulle anslutas till unionen. Denna omständighet påverkar inte heller rådets bedömning i det angripna beslutet att bibehållandet av rapporternas konfidentiella natur fram till dess var av central betydelse för att främja dialogen och samarbetet med länderna i denna region i Europa.
- 46 Tribunalen delar även rådets synpunkter i svaromålet, nämligen att den omständigheten att rapporterna ansågs vara nödvändiga för att krigsförbrytartribunalens åklagare skulle kunna göra en förundersökning och väcka åtal mot Ante Gotovina, talar för att rapporterna fortfarande var känsliga, trots den tid som förflutit sedan de upprättades.
- 47 Sökanden har för det tredje framfört argumentet att rapporterna skulle kunna bidra till att utröna den historiska sanningen och till att göra det möjligt för offren att utverka skadestånd. Tribunalen förstår detta argument på så sätt att sökanden anser att det finns ett övervägande allmänintresse som motiverar att rapporterna borde ha lämnats ut. Tribunalen erinrar emellertid om att det framgår av lydelsen i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 att institutionen, i fråga om de undantag från rätten till tillgång till handlingar som avses i bestämmelsen, är skyldig att vägra att ge tillgång till en handling, om ett utlämnande av handlingen till allmänheten kan skada de intressen som bestämmelsen ska skydda. Det ska i ett sådant fall, till skillnad från vad som exempelvis föreskrivs i artikel 4.2 i förordningen, inte göras någon avvägning mellan de krav som kan hänföras till skyddet av dessa intressen och krav som följer av andra intressen (domen i det ovan i punkt 23 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 46). Sökanden kan därmed inte vinna framgång med detta argument.
- 48 Sökanden har i sin ansökan även framfört argumentet att det finns ett intresse av att rapporterna lämnas ut, eftersom rapporterna är ”av största intresse” för hans ställning som advokat ”som anlitas offentligt och publikt i samband med lagföringen av krigsförbrytare”. Tribunalen finner emellertid – med hänvisning till den bedömning som gjorts i punkt 47 ovan – att sökanden inte kan vinna framgång med detta argument.
- 49 Vad sedan avser sökandens argument under förhandlingen, nämligen att det finns ett samhällsintresse av att erforderliga handlingar lämnas ut vilket skulle utgöra en motvikt mot det samhällsintresse som ligger till grund för det i målet tillämpade undantaget, gör tribunalen följande bedömning. I förordning

nr 1049/2001 föreskrivs att undantagen i artikel 4 inte ska tillämpas om ett övervägande allmänintresse motiverar att den ifrågavarande handlingen lämnas ut, men detta gäller endast de undantag som anges i punkterna 2 och 3 i artikel 4 (se punkt 47 ovan).

- 50 Sökanden har för det fjärde gjort gällande att rådet inte borde ha tillämpat undantaget avseende skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, eftersom rapporterna inte klassificerats som känsliga i den mening som avses i artikel 9 i förordning nr 1049/2001. Sökanden menar att rådet inte längre hade någon möjlighet att göra gällande att rapporterna var av känslig natur för att inte lämna ut dem, eftersom rådet aldrig har klassificerat dessa rapporter som känsliga.
- 51 Tribunalen gör i denna del följande bedömning. I artikel 9 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs en särskild ordning för tillgång till handlingar som klassificerats som känsliga. Denna ordning gäller bland annat för personer som har rätt att befatta sig med ansökningar, och känsliga handlingar ska lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör gett sitt samtycke. I artikel 9.4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs för övrigt att en institution som beslutar att vägra tillgång till en känslig handling ska ange skälen för sitt beslut på ett sådant sätt att de intressen som skyddas i artikel 4 i förordningen inte skadas. Tribunalen delar rådets bedömning i denna del, nämligen att dessa bestämmelser inte ger vid handen att om en handling inte klassificerats som känslig, så innebär det att institutionen inte – med motiveringen att handlingen innehåller känsliga uppgifter – får vägra att bevilja tillgång till nämnda handling på grund av risken för att skyddet för det allmänna samhällsintresset skulle undergrävas i fråga om internationella förbindelser. Rådet gjorde således inte någon uppenbart oriktig bedömning när rådet avlog en ansökan om tillgång till handlingar som inte klassificerats som känsliga med hänvisning till undantaget rörande internationella förbindelser.
- 52 För det femte påpekar tribunalen att det vid förhandlingen diskuterades om det var möjligt att bevilja tillgång till rapporterna till viss del. Det gjordes därvid skillnad mellan, å ena sidan, uppgifter som – om de lämnades ut – skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och, å andra sidan, uppgifter – bland annat sådana som enbart behandlade faktiska omständigheter – som kunde vara av intresse för sökanden.
- 53 Tribunalen finner emellertid – i likhet med rådet – att detaljerade uppgifter i fem av de åtta rapporter som sökanden till viss del fått tillgång till presenteras under rubriken ”Press reports” (pressrapporter). Enligt rådet rör det sig därvid om uppgifter som hade röjts för allmänheten. När det gäller de tre andra rapporterna finner tribunalen att de inte innehåller några pressrapporter eller protokoll om faktiska omständigheter som ägt rum. I dessa rapporter lämnas endast allmän information om lokalt observerade förhållanden. Den förutsättning som utgör stöd för det i punkt 52 ovan anförda argumentet gör det således inte möjligt för sökanden att vinna framgång med detta argument. De uppgifter om faktiska omständigheter som lämnats ut till sökanden hade nämligen offentliggjorts då var och en av de aktuella rapporterna upprättats.
- 54 Sökanden kan således inte vinna framgång med detta argument. Därmed kan sökandens talan inte bifallas på den första grunden. Det saknas således anledning att pröva den andra grunden, där sökanden gjort gällande att ett utlämnande inte skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet. Rådet fick nämligen tillämpa undantagsbestämmelsen om att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, vilket är tillräckligt skäl för att inte lämna ut rapporterna i deras helhet.

Den tredje grunden: Handlingarna har redan lämnats ut vid ett tidigare tillfälle

- 55 Sökanden har gjort gällande följande i denna del. Det var inte med stöd av principen om internationellt samarbete med en av Förenta nationernas säkerhetsråd upprättad tribunal som rådet lämnade ut rapporterna till krigsförbrytartribunalen, eftersom det inte finns någon sådan princip. Det var i stället med stöd av förordning nr 1049/2001 som rådet lämnade ut dessa handlingar. Dessa rapporter

lämnades nämligen ut till Ante Gotovina, unionsmedborgare med franskt medborgarskap, via dennes advokater. Med anledning av att rapporterna redan hade lämnats ut på ett allmängiltigt sätt, kunde rådet inte besluta att inte lämna ut rapporterna till sökanden, utan att därvid diskriminera sökanden på grund av etniskt ursprung eller på grund av faktisk eller antagen religiös tillhörighet.

- 56 Rådet har tillbakavisat sökandens argument.
- 57 Tribunalen gör följande bedömning. Sökanden anser att rapporterna inte kan ha lämnats ut till Ante Gotovina med stöd av principen om internationellt samarbete med krigsförbrytartribunalen, eftersom någon sådan princip inte finns. Tribunalen finner emellertid att detta argument inte kan medföra att det angripna beslutet ska anses vara olagligt, eftersom sökanden därigenom endast kritiserar den rättsliga grunden för utlämnandet av rapporterna till Ante Gotovina i samband med rättegången vid krigsförbrytartribunalen. I detta mål har emellertid tribunalen inte att uttala sig om lagenligheten av rådets beslut att lämna ut handlingar till Ante Gotovina.
- 58 Det framgår vidare av rådets svar av den 16 februari 2012 på en fråga från tribunalen att endast 48 av de 205 begärda rapporterna har lämnats ut till Ante Gotovinas advokater i det mål som avgjordes genom krigsförbrytartribunalens dom av den 15 april 2011 i målet Gotovina m.fl. Sökanden har inte kommenterat eller yttrat sig beträffande detta, vare sig genom något skriftligt yttrande eller vid förhandlingen. Tribunalen finner därför att den nu aktuella grunden – för det fall den skulle anses vara korrekt – endast kan föranleda tribunalen att ogiltigförklara det angripna beslutet i den del dessa 48 rapporter inte lämnats ut till sökanden.
- 59 Rådet har förklarat – både i sitt svaromål och under förhandlingen – att ECMM:s arkiv i sin helhet fördes över till krigsförbrytartribunalen under 1990-talet. Syftet med detta var att åklagaren vid krigsförbrytartribunalen skulle ges möjlighet att lagföra personer som misstänktes för grova brott mot folkrätten i det forna Jugoslavien sedan år 1991.
- 60 Rådet har vidare gjort gällande att åklagaren vid krigsförbrytartribunalen – under handläggningen av det mål som avgjordes genom krigsförbrytartribunalens dom av den 15 april 2011, Gotovina m.fl. – hade begärt hos rådets generalsekreterare, som var hög representant för den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken, att nödvändiga handlingar för målet skulle lämnas ut, däribland särskilt de 48 rapporterna (se punkt 58 ovan). Syftet med denna begäran var att rapporterna skulle användas som bevisning för de tilltalades skuld eller oskuld samt att rapporterna skulle kunna lämnas ut till försvarsadvokaterna. Det framgår nämligen av artikel 70 B i krigsförbrytartribunalens rättegångs- och bevisregler att sådan information som åklagaren ämnar använda för att uppta nya bevis under inga omständigheter får användas i detta syfte innan de har lämnats ut till den tilltalade.
- 61 Rådet har även förklarat att de handlingar från ECMM som lämnats ut till åklagarmyndigheten vid krigsförbrytartribunalen (se punkt 60 ovan) var konfidentiella enligt artikel 70 B i krigsförbrytartribunalens rättegångs- och bevisregler. Däri föreskrivs det att ”om åklagaren har konfidentiella uppgifter och om dessa uppgifter endast använts för att ta upp ny bevisning, får åklagaren röja dessa ursprungliga uppgifter jämte källan först efter att ha inhämtat samtycke därtill från den som tillhandahållit uppgifterna”.
- 62 Vad avser framställningarna från åklagaren vid krigsförbrytartribunalen till rådet om att åklagaren skulle ges samtycke till att använda rapporterna som bevis och till att lämna över dem till försvarsadvokaterna, så har rådet emellertid gjort gällande att rådet prövade dessa framställningar och angav under vilka förutsättningar som rapporterna kunde lämnas ut till Ante Gotovinas försvarsadvokater. Detta föranledde rådet att till åklagaren lämna ut de versioner (rensade från rapporter) som skulle lämnas ut till försvarsadvokaterna och som, i enlighet med artikel 70 B i krigsförbrytartribunalens rättegångs- och bevisregler, skulle användas som bevis (se punkt 61 ovan).

- 63 Sökanden har således gjort gällande att rapporterna lämnades ut till Ante Gotovina med tillämpning av förordning nr 1049/2001. Tribunalen konstaterar därvid att sökanden inte har bestritt att ett förfarande verkligen ägt rum, där upplysningar lämnats ut med det enda syftet att de skulle användas av krigsförbrytartribunalens åklagare för att ta upp ny bevisning i ett mål som avgörs av krigsförbrytartribunalen, såsom beskrivits i punkterna 59–62 ovan. Mot bakgrund av rådets förklaringar när det gäller utlämnandet av rapporter till Ante Gotovinas försvarsadvokater i samband med målet vid krigsförbrytartribunalen, konstaterar tribunalen vidare att utredningen i målet inte tyder på att rådet skulle ha lämnat ut de 48 rapporterna till Ante Gotovina med anledning av en ansökan från denne om att handlingar skulle lämnas ut med stöd av förordning nr 1049/2001. Det är visserligen riktigt att sökanden för första gången under förhandlingen hänvisade till en ansökan av den 30 maj 2007, där Ante Gotovina eller hans advokater – enligt sökanden – ska ha ansökt hos rådet om att få tillgång till rapporterna. Tribunalen konstaterar i denna del emellertid att denna handling – om det nu antas att den finns – inte har getts in i målet.
- 64 Sökanden kan således inte vinna framgång med den tredje grunden, varför talan ska ogillas i sin helhet. Det saknas anledning att bifalla det yrkande om processledningsåtgärder som sökanden framställde i skrivelsen av den 21 januari 2010.
- 65 När det sedan gäller sökandens yrkande om att tribunalen ska avstänga rådets ombud från rättegången enligt artikel 41.1 andra stycket i rättegångsreglerna, gör tribunalen följande bedömning. Sökanden har därvid kritiserat rådets ombud för att inte ha underrättat tribunalen om avgörandet från krigsförbrytartribunalen i målet åklagaren mot Ante Gotovina, Ivan Čermak och Mladen Markač (se punkt 16 ovan). Tribunalen finner emellertid att detta inte kan utgöra skäl för att avstänga rådets ombud från rättegången.

Rättegångskostnader

- 66 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Ivan Jurašinović ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som förorsakats Europeiska unionens råd.**

Forwood

Dehousse

Prek

Szwarcz

Popescu

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 oktober 2012.

Underskrifter