

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

6. april 2000 \*

I sag T-188/98,

**Aldo Kuijer**, Utrecht (Nederlandene), ved advokaterne O.W. Brouwer og F.P. Louis, Bruxelles, bistået af professor D. Curtin, Utrecht universitet, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat M. Loesch, 11, rue Goethe,

sagsøger,

mod

**Rådet for Den Europæiske Union** ved de juridiske konsulenter M. Bauer og M. Bishop, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

\* Processprog: engelsk.

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse af 28. september 1998, som ændret ved afgørelse af 18. maj 1999, om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R.M. Moura Ramos, og dommerne V. Tiili og P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 14. oktober 1999,

afsagt følgende

**Dom**

**De relevante retsregler**

Rådet og Kommissionen vedtog den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), som indeholder principperne for adgang til de dokumenter, som Rådet og Kommissionen ligger inde med. I adfærdskodeksen opstilles bl.a.

følgende princip: »Offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med.«

2 I adfærdskodeksen er det endvidere fastsat: »Kommissionen og Rådet træffer hver især de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre disse principper inden den 1. januar 1994.«

3 For at overholde denne forpligtelse vedtog Rådet den 20. december 1993 afgørelse 93/731/EF om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43).

4 Artikel 1 i afgørelse 93/731 bestemmer:

»1. Offentligheden har aktindsigt i Rådets dokumenter på de betingelser, der er fastsat i denne afgørelse.

2. Ved Rådets dokumenter forstås ethvert skriftligt materiale, der indeholder eksisterende oplysninger, og som er i Rådets besiddelse, uanset på hvilket medium det foreligger, jf. dog artikel 2, stk. 2.«

5 I artikel 4, stk. 1, hedder det:

»Aktindsigt i Rådets dokumenter må ikke bevilges, hvis offentliggørelse vil kunne skade

— beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, monetær stabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)

— ...«

6 I afgørelsens artikel 5 er det fastsat:

»Generalsekretæren besvarer på Rådets vegne begæringer om aktindsigt i Rådets dokumenter bortset fra de tilfælde, der er omhandlet i artikel 7, stk. 3, hvor besvarelsen gives af Rådet.«

7 Endelig bestemmes det i artikel 7, stk. 1 og 3:

»1. Den, der begærer aktindsigt, underrettes skriftligt inden en måned af vedkommende tjenestegrene i Generalsekretariatet om, hvorvidt begæringen er imødekommet eller ikke kan forventes imødekommet. I sidstnævnte tilfælde

meddeles det tillige den, der har begæret aktindsigt, hvorfor begæringen ikke kan forventes imødekommet, samt at vedkommende inden en måned kan bekræfte sin begæring og derved forsøge at ændre indstillingen; bekræftes begæringen ikke inden en måned, betragtes den oprindelige begæring som bortfaldet.

...

3. Afgørelser om afslag på en bekræftet begæring, der skal træffes inden en måned efter indgivelsen af denne begæring, skal begrundes behørigt ...«

### Faktiske omstændigheder

- 8 Sagsøgeren er universitetslektor og -forsker i asyl- og udlændingeret.
- 9 Ved skrivelse af 3. juli 1998 til Rådets generalsekretær begærede sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter vedrørende Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscentret for Asyls (CIREA) arbejde. Begæringen omfattede følgende dokumenter:

— fælles rapporter, analyser og vurderinger udarbejdet af eller i samråd med CIREA i perioden 1994-1997 og, for så vidt som de allerede forelå, 1998, der

vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), og som omhandler forholdene i de tredjelande og områder, som et betydeligt antal asylansøgere kommer fra eller har bopæl i, og, nærmere bestemt, i 28 i begæringen opregnede lande (herefter »CIREA-rapporterne«)

- rapporter, der vedrører eventuelle fælles inspektionsrejser eller rejser foretaget af medlemsstater i tredjelande, og som er tilstillet CIREA (herefter »rapporter, der var udarbejdet for CIREA's regning«)
  
- den liste, der er udarbejdet af eller i samråd med CIREA, og som omfatter de kontaktpersoner i medlemsstaterne, som behandler asylansøgninger (herefter »listen over kontaktpersoner«), med senere ændringer.

10 Ved skrivelse af 28. juli 1998 svarede generalsekretæren sagsøgeren, at der var udarbejdet CIREA-rapporter i perioden 1994-1998 vedrørende forholdene for asylansøgere, der vender tilbage til deres hjemland, med hensyn til følgende lande: Albanien, Angola, Sri Lanka, Bulgarien, Tyrkiet, Kina, Zaire, Nigeria og Vietnam. Han meddelte imidlertid afslag på begæringen om aktindsigt i de pågældende dokumenter samt i listen over kontaktpersoner, idet han henviste til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731. Med hensyn til de rapporter, der var udarbejdet for CIREA's regning, meddelte generalsekretæren sagsøgeren, at der ikke fandtes sådanne dokumenter.

11 Ved skrivelse af 25. august 1998 fremsatte sagsøgeren en bekræftende begæring i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse 93/731. Med hensyn til CIREA-rapporterne gav han udtryk for, at han var overrasket over, at »Rådet også agtede at betragte f.eks. rapporter vedrørende lande som Nigeria, Iran og Irak som fortrolige, selv om det vanskeligt kan hævdes, at forholdet mellem Unionen og de pågældende lande er godt«. For så vidt angik de rapporter, der var

udarbejdet for CIREA's regning, præciserede sagsøgeren bl.a. grundene til, at generalsekretærens svar med hensyn til, om sådanne dokumenter fandtes, efter hans opfattelse ikke var korrekt. Han bestred ligeledes den del af afgørelsen, som omhandlede listen over kontaktpersoner.

- 12 Ved skrivelse af 28. september 1998 fremsendte generalsekretæren Rådets afgørelse om afslag på den bekræftende begæring (herefter »den anfægtede afgørelse«) til sagsøgeren. Skrivelsen har følgende ordlyd:

»Efter en omhyggelig gennemgang af sagen har Rådet besluttet at bekræfte [generalsekretærens afgørelse], således som denne er formuleret i skrivelsen af 28. juli 1998 vedrørende begæringerne om aktindsigt [i CIREA-rapporterne og listen over kontaktpersoner]. Efter en nærmere undersøgelse af hvert enkelt af de nedenfor anførte dokumenter har Rådet besluttet ikke at udlevere dem, og det af følgende grunde:

a) [dokumentets nummer]: Følgeskrivelse fra Rådets generalsekretariat til CIREA: rapport fra De Tolv's missionschefer vedrørende forholdene for de asylansøgere [fra et land], der vender tilbage [til landet]. Den pågældende rapport indeholder meget følsomme oplysninger, der vedrører de politiske, økonomiske og sociale forhold [i det pågældende land], og som er fremsendt af Den Europæiske Unions medlemsstaters missionschefer i det pågældende land. Rådet finder, at en offentliggørelse af de nævnte oplysninger kunne skade forholdet mellem Den Europæiske Union og [det pågældende land]. Rådet har følgelig truffet afgørelse om ikke at give aktindsigt i dette dokument, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 (internationale forbindelser).

...

b) Listen over [kontakt]personer for CIREA, der behandler asylansøgere: generalsekretariatet har ikke kunnet finde et særligt rådsdokument, der indeholder en [sådan] liste ...

Rådet vil endvidere fortsætte sine bestræbelser for at finde dokumenter (fra 1994 og fremefter), som indeholder rapporter, der er udarbejdet for CIREA's regning ... De vil blive underrettet om resultaterne heraf snarest muligt.«

13 Den 14. oktober 1998 blev sagsøgeren underrettet om, at man på grundlag af undersøgelser foretaget i generalsekretariatet havde besluttet at give sagsøgeren aktindsigt i ti rapporter, som danske myndigheder havde udarbejdet vedrørende fact-finding missions i tredjelande. Sagsøgeren fik endvidere meddelelse om, at der var truffet afgørelse om ikke at give ham aktindsigt i fire andre rapporter, som andre medlemsstaters myndigheder (opregnet i skrivelsen) havde udarbejdet for CIREA's regning. Begrundelsen, der var den samme for hvert enkelt af de pågældende dokumenter, var følgende:

»Generalsekretariatet finder, at en offentliggørelse af de meget detaljerede og følsomme oplysninger i denne rapport kunne skade forholdet mellem Den Europæiske Union og [det pågældende land] samt de bilaterale forbindelser mellem [den medlemsstat, hvis medarbejdere har foretaget missionen] og det pågældende land. Der kan derfor ikke gives aktindsigt i dokumentet, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 (internationale forbindelser).«

14 Generalsekretariatet fremsendte ved skrivelse af 18. maj 1999 et nyt svar fra Rådet på sagsøgerens bekræftende begæring af 25. august 1998. Heri oplyste



Rådet, at der fandtes en liste over kontaktpersoner, og at den var indeholdt i dokument 5971/2/98 CIREA 18. Rådet indrømmede således, at den anfægtede afgørelse var fejlagtig på det punkt.

- 15 Rådet meddelte imidlertid afslag på aktindsigt i dokumentet i medfør af artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731. I svaret hedder det nærmere: »Dokumentet indeholder en liste over de kontaktpersoner, der er udpeget af hver enkelt medlemsstat, og som kan udveksle oplysninger vedrørende asylansøgere [og] oplysninger vedrørende de lande, der henhører under deres ansvarsområde, deres kontoradresse samt deres direkte telefon- og faxnumre.« Rådet tilføjede, at det tilkommer medlemsstaterne at afgøre, om og i hvilket omfang sådanne oplysninger kan offentliggøres. Rådet oplyste i den forbindelse, at visse medlemsstater nægter at udlevere sådanne oplysninger, idet de ønsker, at deres forvaltninger fortsat skal kunne operere effektivt. Såfremt Rådet offentliggjorde de pågældende oplysninger, der var meddelt Rådet med det særlige formål at tilvejebringe et internt net af kontaktpersoner med henblik på at fremme samarbejde og samordning på asylområdet, ville medlemsstaterne fremover være tilbageholdende med at meddele Rådet sådanne oplysninger. Under disse omstændigheder kunne en udlevering af dokumentet skade offentlighedens interesser for så vidt angår udvekslingen af oplysninger og koordineringen mellem medlemsstaterne inden for asyl- og udlændingeområdet.

### Retsforhandlinger og parternes påstande

- 16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. december 1998 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 17 Den skriftlige forhandling er afsluttet den 28. april 1999, idet sagsøgeren har givet afkald på at indgive replik.

18 Ved skrivelse af 26. maj 1999 meddelte Rådet Retten, at efter at det havde taget sagsøgerens begæring vedrørende listen over kontaktpersoner op til fornyet overvejelse, havde det truffet afgørelse om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i det pågældende dokument, og det vedlagde det nye svar, det havde tilstillet sagsøgeren ved skrivelse af 18. maj 1999.

19 På Rettens anmodning fremkom sagsøgeren den 8. juli 1999 med bemærkninger til denne afgørelse. Heri anfægtede han denne nye afgørelse og anmodede Retten om, at den, for så vidt som afgørelsen blot indeholder en ny begrundelse for afslaget, ud fra procesøkonomiske hensyn accepterede, at sagsøgeren ændrede de anbringender, han havde fremført til støtte for sin påstand om annullation af den anfægtede afgørelse med hensyn til listen over kontaktpersoner.

20 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling, og den har anmodet parterne om skriftligt at besvare visse spørgsmål. På Rettens anmodning har Rådet fremlagt de rapporter, som danske myndigheder har udarbejdet for CIREA's regning, og som sagsøgeren har fået aktindsigt i.

21 Parterne har i retsmødet den 14. oktober 1999 afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål.

22 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Realiteten

24 Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som der herved meddeles afslag på hans begæring om aktindsigt i CIREA-rapporterne, i de rapporter, der er udarbejdet for CIREA's regning, og i listen over kontaktpersoner. Til støtte herfor har sagsøgeren fremført tre anbringender. Med det første gøres det gældende, at afgørelse 93/731 er tilsidesat, fordi aktindsigt i de omhandlede dokumenter ikke vil skade Den Europæiske Unions internationale forbindelser, fordi afslaget ikke er baseret på en konkret vurdering af de pågældende dokumenters indhold, og fordi Rådet har afvist at give delvis aktindsigt i dokumenterne. Som det andet anbringende har sagsøgeren anført, at begrundelsespligten er tilsidesat, og som det tredje, at det grundlæggende fællesskabsretlige princip om aktindsigt i de dokumenter, som fællesskabsinstitutionerne ligger inde med, er tilsidesat.

25 Endvidere har sagsøgeren med henvisning til fællesskabsinstitutionernes pligt til loyalt samarbejde nedlagt påstand om, at Retten pålægger Rådet at fremlægge alle de pågældende dokumenter, såfremt Rådet ikke frivilligt fremlægger dem.

26 Som allerede nævnt, traf Rådet den 18. maj 1999 en ny afgørelse som svar på den bekræftende begæring, for så vidt angik listen over kontaktpersoner. Rådet indrømmede, at den anfægtede afgørelse var behæftet med en faktisk vildfarelse og fremførte til støtte for afslaget en ny begrundelse. Under disse omstændigheder vil Retten tage stilling til lovligheden af den anfægtede afgørelse, som ændret ved afgørelsen af 18. maj 1999, på grundlag af de anbringender, der er fremført i stævningen, og således som sagsøgeren i overensstemmelse med sin anmodning herom har omformuleret dem i de bemærkninger, han har indgivet den 8. juli 1999.

27 Retten vil først behandle anbringendet om, at begrundelsespligten er tilsidesat.

*Anbringendet om, at begrundelsespligten er tilsidesat*

Parternes argumenter

28 Sagsøgeren har anført, at begrundelsen i den anfægtede afgørelse ikke opfylder kravene i EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) og i artikel 7, stk. 3, i afgørelse 93/731.

29 Sagsøgeren har tilføjet, at med hensyn til CIREA-rapporterne har Rådet blot henvist til, at de indeholder detaljerede oplysninger om de politiske forhold i de pågældende lande, hvorimod det ikke forklares, på hvilken måde det ville skade Den Europæiske Unions forhold til de pågældende lande, såfremt rapporterne blev udleveret. Sagsøgeren har tilføjet, at han ikke for hvert enkelt land har fået

oplyst, hvorfor dokumenterne ikke kan udleveres. Han har derfor ikke kunnet varetage sine interesser som omhandlet i Domstolens praksis.

- 30 Sely om forholdene er forskellige i hvert enkelt af de pågældende lande, har Rådet ifølge sagsøgeren for hver enkelt rapport blot givet et svar, der er kort, enslydende og standardpræget, idet det indeholder den samme erklæring, mens der ikke er redegjort for, hvilke oplysninger de enkelte dokumenter indeholder, og det heller ikke er undersøgt, om en udlevering af de pågældende oplysninger måtte antages at skade offentlighedens interesser. Aktindsigt i et dokument kan ifølge sagsøgeren ikke nægtes blot ved en henvisning til den kategori, dokumentet er omfattet af.
- 31 For så vidt angår de rapporter, der er udarbejdet for CIREA's regning, har sagsøgeren påpeget, at efter at Rådet har fået forelagt bevis for, at de findes, har Rådet også blot givet et svævende svar på begæringen om aktindsigt, og end ikke angivet den form for oplysninger, de indeholder. Dette beviser ifølge sagsøgeren, at Rådet kun har foretaget en mekanisk og samlet vurdering af rækkevidden af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser (internationale forbindelser), hvilket er i strid med retspraksis. På grundlag af et sådant svar kan sagsøgeren ikke vurdere, om Rådet har anvendt ovennævnte undtagelse korrekt.
- 32 Sagsøgeren har endelig påpeget, at såfremt afslaget på en begæring om aktindsigt bekræftes under påberåbelse af andre hensyn end dem, der var lagt til grund for det oprindelige afslag, og som reelt er selvmodsigende, skal begrundelsen for en sådan ændring fremgå klart og utvetydigt af den afgørelse, der træffes vedrørende den bekræftende begæring.
- 33 Rådet har først anført, at den omstændighed, at det anvender den samme formulering med henblik på at beskrive identiske situationer, ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at der gives en på forhånd fastlagt standardbesvarelse, men udgør en berettiget og endog nødvendig praksis, når de pågældende rapporter har fælles træk.

34 Rådet har for det andet påpeget, at sagsøgeren er praktiker og forsker aktivt i asyl- og udlændingeret. Når også oplysningerne i stævningen tages i betragtning, er det derfor ifølge Rådet rimeligt at antage, at sagsøgeren kender standardindholdet af de fælles rapporter om tredjelande. Det har derfor ikke været nødvendigt, at Rådet i detaljer beskrev arten af de oplysninger, rapporterne indeholder.

35 Rådet har for det tredje anført, at de begrundelser, der i generalsekretærens oprindelige svar og i den anfægtede afgørelse er fremført for ikke at give aktindsigt i CIREA-rapporterne og i de rapporter, der er udarbejdet for CIREA's regning, ikke er selvmodsigende, men indbyrdes sammenhængende, for så vidt som der i begge tilfælde henvises til de følsomme oplysninger, som rapporterne indeholder, og hvis offentliggørelse kunne skade Den Europæiske Unions forhold til tredjelande. Med henvisning til Domstolens dom af 9. november 1995 (sag C-466/93, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft m.fl. (II), Sml. I, s. 3799, præmis 16) har Rådet fastholdt, at det mål, Rådet forfølger, i det væsentlige fremgår af begrundelsen i den anfægtede afgørelse, og at begrundelsen derfor er tilstrækkelig.

## Rettens bemærkninger

36 Indledningsvis bemærkes, at forpligtelsen til at begrunde en individuel beslutning har til formål, dels at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels at Fællesskabets retsinstanser kan efterprøve beslutningens lovlighed (jf. bl.a. Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15, og Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 66). Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en beslutning opfylder disse krav, skal ikke blot vurderes i forhold til beslutningens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29).

- 37 Det fremgår endvidere af Rettens praksis, at Rådet for hvert enkelt dokument, der begæres aktindsigt i, skal undersøge, om dens offentliggørelse, ud fra de oplysninger, det råder over, faktisk må antages at skade et af de aspekter omkring offentlighedens interesser, der er beskyttet i henhold til den første kategori af undtagelser (jf. dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 112).
- 38 Heraf følger, at det af begrundelsen for Rådets afgørelse skal fremgå, at det har foretaget en konkret vurdering af de omhandlede dokumenter.
- 39 Rådet har i den forbindelse anført, at CIREA-rapporterne og de rapporter, der er udarbejdet for CIREA's regning, alle tilhører den samme kategori, idet de frembyder fælles træk. Dette synspunkt kan ikke tiltrædes. Rapporterne indeholder således oplysninger, som vedrører perioder, der ligger mellem 1994 og 1998, og som omhandler meget forskellige tredjelande som f.eks. Zaire og Kina, som Den Europæiske Union ikke har det samme diplomatiske forhold til.
- 40 Det fremgår i øvrigt af de ti rapporter, som danske myndigheder har udarbejdet for CIREA's regning, og som sagsøgeren har fået aktindsigt i, at de oplysninger, de pågældende dokumenter indeholder, varierer betydeligt, ikke alene efter deres art (beskrivelse af politiske, økonomiske, retslige og militære forhold, af situationen for så vidt angår menneskerettigheder, af forholdet mellem klaner og minoriteter, af civilbeskyttelsen osv.), men også med hensyn til, hvor følsomme oplysningerne er.
- 41 Det fremgår ikke af begrundelsen for den anfægtede afgørelse — hvori Rådet blot har anført, at rapporterene indeholder følsomme oplysninger, hvis offentliggørelse kunne skade Den Europæiske Unions forhold til de pågældende lande (jf. ovenfor

i præmis 15) — at Rådet har vurderet hvert enkelt af de pågældende dokumenter for sig, end ikke ganske summarisk eller blot med hensyn til grupper af dokumenter, der frembyder de samme væsentlige træk.

42 Endvidere fremgår det af sagen, at Rådet har nægtet aktindsigt i fire andre rapporter, der er udarbejdet for CIREA's regning, selv om deres indhold ifølge Rådet fuldt ud svarer til indholdet af de ovenfor nævnte ti danske rapporter. Denne afgørelse er imidlertid blevet truffet, uden at Rådet har fremført nogen begrundelse, hvorved sagsøgeren kan forstå, hvorfor en udlevering af de pågældende fire rapporter kunne have forskellig indflydelse på Den Europæiske Unions diplomatiske relationer.

43 Selv om Rådet hævder, at det har foretaget en konkret vurdering af hvert enkelt dokument, der er begæret aktindsigt i, fremgår dette ikke af begrundelsen for den anfægtede afgørelse.

44 Endvidere bemærkes, at såfremt et svar bekræfter et afslag på en begæring og ud fra de samme hensyn, må det undersøges, om begrundelsen er tilstrækkelig, set ud fra den samlede brevveksling mellem institutionen og den, der har fremsat begæringen, og under hensyntagen til de oplysninger vedrørende arten af de ønskede dokumenter og disses indhold, som den, der begærer aktindsigt, rådede over.

45 Selv om den konkrete sammenhæng, en afgørelse træffes i, kan mindske kravene til den begrundelse, institutionen skal give, kan sammenhængen også under særlige omstændigheder skærpe begrundelseskravene.

46 Dette er tilfældet, såfremt sagsøgeren under proceduren vedrørende begæringen om aktindsigt i dokumenter fremfører omstændigheder, der kan rejse tvivl om, hvorvidt det første afslag var holdbart. I så fald medfører begrundelseskravene, at



institutionen skal besvare en bekræftende begæring med angivelse af grundene til, at de pågældende omstændigheder ikke har kunnet medføre, at institutionen har ændret sit synspunkt. I modsat fald kan den, der har fremsat begæringen, ikke forstå, hvorfor den, der har affattet svaret på den bekræftende begæring, har besluttet at fastholde den samme begrundelse for at bekræfte afslaget.

- 47 For så vidt angår den foreliggende sag bemærkes, at med hensyn til CIREA-rapporterne fremførte sagsøgeren i den bekræftende begæring de argumenter, som gav ham holdepunkter for at antage, at de betænkeligheder, Rådets generalsekretær havde givet udtryk for med hensyn til udleveringen af de pågældende dokumenter, var ubegrundede. I den anfægtede afgørelse har Rådet imidlertid ikke fremført nogen begrundelse for, at det afviste de pågældende argumenter, eller forklaret sagsøgeren, hvorfor det opretholdt afslaget.
- 48 Heraf følger, at den anfægtede afgørelse ikke opfylder begrundelseskravet i traktatens artikel 190, og at afgørelsen derfor må annulleres.

*Anbringendet om, at afgørelse 93/731 er tilsidesat, for så vidt som Rådet ikke har givet delvis aktindsigt i dokumenterne*

#### Parternes argumenter

- 49 Sagsøgeren har anført, at Rådet har afvist at give delvis aktindsigt i dokumenterne og derved tilsidesat proportionalitetsprincippet. Såfremt en offentliggørelse

af nærmere angivne rapporter må antages at skade beskyttelsen af offentlighedens interesser, påhviler det i det mindste Rådet at give aktindsigt i de dele af rapporterne, der ikke er omfattet af undtagelsen. En sådan løsning er nødvendig med henblik på at sikre offentligheden videst mulig adgang til de dokumenter, som Rådet ligger inde med.

50 Med hensyn til listen over kontaktpersoner kunne Rådet ifølge sagsøgeren have overholdt sagsøgerens ret til aktindsigt i den pågældende liste, uden at det net med udveksling af oplysninger om asylret, der er etableret mellem medlemsstaternes forvaltninger, herved kom til at fungere mindre hensigtsmæssigt, på den måde, at det blot udelod de direkte telefonnumre og e-mail-adresserne.

51 Rådet har bestridt, at der kan gives delvis aktindsigt i dokumenter. Til støtte herfor har det for det første påberåbt sig en fortolkning, der er i overensstemmelse med ordlyden af og ånden bag afgørelse 93/731. Denne afgørelse omhandler således en ret til aktindsigt i Rådets »dokumenter«, men ikke i oplysninger, som Rådet ligger inde med. I øvrigt har afgørelsen til formål at give offentligheden aktindsigt i Rådets dokumenter og ikke i de oplysninger, de indeholder.

52 Rådet har for det andet henvist til det særlige ved de rapporter, sagsøgeren har begæret aktindsigt i. Rådet kan ikke give aktindsigt i nærmere angivne dele af dem, idet problemet netop består i at fastlægge de dele af rapporterne, som ikke kan skabe problemer med hensyn til forholdet til de tredjelande, rapporterne vedrører. Den eneste måde, hvorved denne risiko med sikkerhed kunne undgås, ville være, at der blev indledt drøftelser med det pågældende land. Dette ville klart være i strid med de interesser, Rådet skal beskytte.

- 53 Med hensyn til listen over kontaktpersoner har Rådet præciseret, at såfremt et dokument indeholder oplysninger, der hidrører fra flere medlemsstater, vil den omstændighed, at aktindsigten begrænses til kun at omfatte oplysninger, visse af de pågældende medlemsstater har meddelt, isolere de øvrige medlemsstater i forhold til den offentlige mening.

### Rettens bemærkninger

- 54 Indledningsvis bemærkes, at som Retten allerede har fastslået, skal artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 fortolkes i lyset af princippet om ret til oplysninger og proportionalitetsprincippet. Heraf følger, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne (jf. Rettens dom af 19.7.1999, sag T-14/98, Hautala mod Rådet, Sml. II, s. 2489, præmis 87).
- 55 Endvidere bemærkes, at i de særlige tilfælde, hvor omfanget af dokumentet eller af de dele af dokumentet, der skal tilbageholdes, ville påføre Rådet en uforholdsmæssig administrativ byrde, kan Rådet på grundlag af proportionalitetsprincippet afveje interessen i at få aktindsigt i de pågældende dele af dokumentet mod den hermed forbundne arbejdsbyrde. I sådanne særlige tilfælde vil Rådet således kunne varetage hensynet til god forvaltningsskik (jf. dommen i sagen Hautala mod Rådet, præmis 86).
- 56 Som Retten allerede har bemærket i præmis 37, skal Rådet under alle omstændigheder foretage en konkret vurdering af, i hvilket omfang en udlevering

af de dokumenter, der begæres aktindsigt i, kunne skade offentlighedens interesser. En tilbageholdelse af de følsomme passager i de pågældende dokumenter burde under disse omstændigheder ikke nødvendigvis udgøre en urimelig arbejdsbyrde for institutionen.

57 Endvidere bemærkes, at det argument, Rådet har fremført med hensyn til det særlige ved de rapporter, sagsøgeren har begæret aktindsigt i, og med hensyn til de problemer, der i den foreliggende sag er forbundet med at fastlægge, hvilke passager der ikke er omfattet af undtagelsen, ikke kan tiltrædes. En nærmere gennemgang af de ti danske rapporter, der er udarbejdet for CIREA's regning, og som sagsøgeren har fået aktindsigt i, viser, at en stor del af de oplysninger, de indeholder, består i beskrivelser og faktiske konstateringer, som helt klart ikke er omfattet af den påberåbte undtagelse.

58 For så vidt angår afslaget på aktindsigt i listen over kontaktpersoner må det fastslås, at sagsøgeren i sine bemærkninger vedrørende Rådets svar af 18. maj 1999 udtrykkeligt har fastholdt, at han ikke ønsker aktindsigt i telefonnumrene og e-mail-adresserne for de personer, der er opført på listen.

59 Med hensyn til Rådets argument om, at delvis aktindsigt, som begrænses til kun at omfatte oplysninger, som visse medlemsstater har meddelt, ville medføre, at de øvrige medlemsstater ville blive isoleret i forhold til den offentlige mening, bemærkes blot, at Rådet ikke findes at have godtgjort, i hvilket omfang sådanne overvejelser kan falde ind under undtagelserne i artikel 4 i afgørelse 93/731.

- 60 Heraf følger, at Rådet med sit afslag på at give aktindsigt i de dele af dokumenterne, der ikke er omfattet af den påberåbte undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser, har anvendt den pågældende undtagelse på en måde, der ikke er i overensstemmelse med dens formål.
- 61 Den anfægtede afgørelse må således annulleres, hvorved bemærkes, at det er uforholdt at tage stilling til, om anbringendet om, at et grundlæggende princip om aktindsigt i dokumenter er tilsidesat, er begrundet.
- 62 Retten finder, at den råder over tilstrækkelige oplysninger til, at der kan gives sagsøgeren medhold, og til, at den anfægtede afgørelse må annulleres i det hele. Det er herefter uforholdt at anmode Rådet om at tilstille Retten de pågældende dokumenter.

### Sagens omkostninger

- 63 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Rådet har tabt sagen og pålægges derfor i overensstemmelse med sagsøgerens påstand at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Rådets afgørelse af 28. september 1998, som ændret ved afgørelse af 18. maj 1999, om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i visse rapporter, der er udarbejdet af Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscentret for Asyl, og i visse rapporter om fælles inspektionsrejser eller rejser foretaget af medlemsstater, og som er tilstillet centret, samt i listen over de kontaktpersoner, som i medlemsstaterne behandler asylansøgninger, annulleres.
  
- 2) Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgerens omkostninger.

Moura Ramos

Tiili

Mengozi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. april 2000.

H. Jung

Justitssekretær

V. Tiili

Præsident