

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

7. februar 2002 *

I sag T-211/00,

Aldo Kuijer, Utrecht (Nederlandene), ved advocaten **O.W. Brouwer** og **T. Janssens**, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved **M. Bauer** og **M. Bishop**, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse, meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 7. juni 2000, om ikke at give ham aktindsigt i visse dokumenter fra Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscentret for Asyl (CIREA), således som

* Processprog: engelsk.

sagsøgeren havde begæret i henhold til Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

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

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 12. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

1 Rådet og Kommissionen vedtog den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41), 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, stk. 1, i afgørelse 93/731 bestemmer:

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

5 I artikel 4 hedder det:

»1. 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)

— beskyttelsen af enkeltpersoner og af privatlivets fred

— beskyttelsen af drifts- og forretningshemmelighed

— beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

— beskyttelsen af klassificerede oplysninger på anmodning af den fysiske eller juridiske person, som har givet oplysninger, der er indeholdt i dokumenterne, eller i henhold til gældende lov i den medlemsstat, som har givet oplysningerne.

2. Aktindsigt i Rådets dokumenter kan nægtes af hensyn til tavshedspligten om Rådets drøftelser.«

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 [...]

- 8 Artikel 1, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, som ændret ved Amsterdam-traktaten, bestemmer:

»Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.«

Faktiske omstændigheder

- 9 Sagsøgeren er universitetslektor og -forsker i asyl- og udlændingeret. Ved skrivelse af 3. juli 1998 til Rådets generalsekretær begærede sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter vedrørende Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscentret for Asyl's (CIREA) arbejde. Begæringen omfattede nærmere angivne rapporter, der var udarbejdet af eller i samråd med CIREA, samt rapporter vedrørende eventuelle fælles missioner eller missioner, som var foretaget af medlemsstater i tredjelande, og som var tilstillet CIREA. Sagsøgeren begærede ligeledes aktindsigt i den liste, der var udarbejdet af eller i samråd med CIREA, og som omfattede de kontaktpersoner i medlemsstaterne, som behandler asylansøgninger (herefter »listen over kontaktpersoner«), med alle senere ændringer.
- 10 Ved skrivelse af 28. juli 1998 svarede generalsekretæren sagsøgeren, at der i perioden 1994-1998 var udarbejdet CIREA-rapporter 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. Generalsekretæren 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. Han forklarede, at en offentliggørelse af den pågældende liste kunne »skade beskyttelsen af enkeltpersoner og af deres privatliv, idet det kunne give anledning til chikane og

personlige trusler«. 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 agter at betragte f.eks. rapporterne 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 anfægtede 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 til sagsøgeren. Skrivelsen havde 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 af vedkommende tjenestegrene i Generalsekretariatet havde besluttet at give sagsøgeren aktindsigt i ti rapporter, som de 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 Den 4. december 1998 anlagde sagsøgeren annulationssøgsmål til prøvelse af Rådets afgørelse af 28. september 1998 om ikke at give ham aktindsigt i de angivne dokumenter.
- 15 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 afgørelse, der var fremsendt ved skrivelse af 28. september 1998, og hvorved den bekræftende begæring ikke blev imødekommet, var fejlagtig på det punkt.
- 16 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 hjemlande, 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 medlemstaterne inden for asyl- og udlændingeområdet.

- 17 Ved dom af 6. april 2000, sag T-188/98, Kuijer mod Rådet (Sml. II, s. 1959, herefter »Kuijer-dommen«), annullerede Retten afgørelsen af 28. september 1998, som ændret ved afgørelsen af 18. maj 1999. Retten fandt for det første, at afgørelsen ikke opfyldte begrundelseskravet i EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF), og for det andet, at Rådet med sit afslag på at give aktindsigt i de dele af dokumenterne, der ikke var omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, havde anvendt den pågældende undtagelse på en måde, der ikke er i overensstemmelse med dens formål.
- 18 Til opfyldelse af dommen traf Rådet en ny afgørelse den 5. juni 2000 (herefter »den anfægtede afgørelse«). Rådet anførte først, at de rapporter, begæringen om aktindsigt vedrørte, frembød fælles træk, som kunne begrunde, at de i relation til afgørelse 93/731 blev behandlet på samme måde. Rådet tilføjede, at rapporterne indeholdt detaljerede oplysninger om den generelle politiske situation og om beskyttelsen af menneskerettighederne i tredjelande, som kunne fortolkes som en kritik af de pågældende lande, og at rapporterne kunne skade Unionens forhold til disse lande, ligesom vurderingen af de mulige følger for dette forhold af, at rapporterne blev offentliggjort, henhørte under Rådets politiske beføjelser. I det konkrete tilfælde ville en offentliggørelse af dem reelt kunne skade forholdet til de berørte tredjelande og vanskeliggøre en forbedring af situationen for asylansøgerne fra de nævnte lande samt skabe problemer i relation til lande, der befinder sig i samme situation som de nævnte lande. Endelig fremkom Rådet med korte bemærkninger vedrørende indholdet af hvert enkelt af de pågældende dokumenter. Rådet fandt, at bortset fra listen over kontaktpersoner, som blev tilstillet sagsøgeren ved skrivelse af 9. oktober 2000, dog uden de pågældende personers navne, telefon- og faxnumre, kunne ingen af de pågældende dokumenter udleveres til ham. Ifølge Rådet var disse dokumenter omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, idet en offentliggørelse af dem kunne skade Unionens forhold til det pågældende land og, i visse tilfælde, være til fare for de personer, der havde givet visse af de i dokumenterne indeholdte oplysninger.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 19 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. august 2000 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 20 Sagsøgeren har givet afkald på at indgive replik, og den skriftlige forhandling er derfor afsluttet den 5. januar 2001. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 21 Ved kendelse af 20. marts 2001 har Retten i henhold til procesreglementets artikel 65, litra b), artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 3, tredje afsnit, pålagt Rådet at fremlægge de omtvistede dokumenter, idet Retten dog samtidig traf bestemmelse om, at dokumenterne ikke ville blive tilstillet sagsøgeren under sagen. Rådet har efterkommet dette.
- 22 Parterne har i retsmødet den 12. juli 2001 afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål.
- 23 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

- Rådet tilpligtes at fremlægge alle de omtvistede dokumenter.

- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder de omkostninger, der afholdes af eventuelle intervenienter.

24 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.

- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

25 Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som der herved meddeles afslag på hans begæring om aktindsigt i nærmere angivne dokumenter fra CIREA. De dokumenter, han har begæret aktindsigt i, er følgende:

- a) rapporter, analyser og vurderinger, som vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), udarbejdet af eller i samråd med CIREA i perioden

Parternes argumenter

De omtvistede rapporter

- 28 Sagsøgeren har bestridt, at indholdet af de omtvistede rapporter frembyder visse fælles træk, således at de i relation til afgørelse 93/731 kan behandles på samme måde. Sagsøgeren har herved påberåbt sig Kuijer-dommens præmis 39 og 40.
- 29 Ifølge sagsøgeren indeholder rapporterne faktiske oplysninger, men ikke kritik af de berørte tredjelande vedrørende følsomme spørgsmål, som f.eks. de generelle politiske forhold i landene og beskyttelsen af menneskerettighederne.
- 30 En offentliggørelse af de pågældende rapporter kan derfor ikke antages at skade Unionens forhold til de pågældende lande. Sagsøgeren har herved for det første anført, at forholdet mellem en lang række af de nævnte lande og Unionen allerede er vanskeligt, for slet ikke at sige ikke-eksisterende, som følge af Unionens initiativer på menneskerettighedsområdet. For det andet har de politiske forhold i visse af landene ændret sig betydeligt efter udarbejdelsen af de omtvistede rapporter. For det tredje har Rådet ikke nærmere beskrevet, hvori den påståede risiko for skade består, og for det fjerde har Rådet ifølge sagsøgeren ikke for hvert enkelt af de omtvistede dokumenter anført, på hvilken måde en offentliggørelse konkret og faktisk kunne skade de politiske relationer med det pågældende tredjeland.
- 31 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er udtryk for en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, og at Rådet har anlagt en

fejlagtig vurdering af, hvilken fare for de internationale forbindelser der kunne ligge i, at de pågældende rapporter blev udleveret. Navnlig har Rådet ikke undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt i rapporterne.

- 32 Rådet har bestridt, at det har tilsidesat artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 og proportionalitetsprincippet.
- 33 Rådet har herved for det første indledningsvis understreget, at som det har anført i tredje afsnit i den anfægtede afgørelse, frembyder rapporterne vedrørende de tredjelande, der er omhandlet i den foreliggende sag, fælles træk, som indebærer, at rapporterne i relation til afgørelse 93/731 skal behandles på samme måde.
- 34 Rådet har tilføjet, at det på det punkt ikke er enig med Retten i dens vurdering af de faktiske omstændigheder i Kuijer-dommen. Ifølge Rådet har Retten anlagt en fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder for så vidt angår muligheden for at give aktindsigt i de dele af de pågældende rapporter, som eventuelt ikke er omfattet af den påberåbte undtagelse.
- 35 Rådet har ligeledes anfægtet den del af Rettens argumentation, som støttes på gennemgangen af de ti rapporter, som de danske myndigheder har udarbejdet for CIREA's regning (dommens præmis 40, 41 og 42 samt 57). Rådet har nærmere anført, at Retten i Kuijer-dommens præmis 57 synes at udlede af indholdet af de ti danske rapporter udarbejdet for CIREA, som sagsøgeren fik aktindsigt i, og hvoraf en stor del består af beskrivelser og faktiske konstateringer, som ikke er omfattet af den påberåbte undtagelse, at de rapporter, der ikke blev udleveret, havde et ganske tilsvarende indhold, og at det således ville have været muligt at udelade de følsomme passager. Rådet har anført, at dette ræsonnement er ulogisk og har påpeget, at de udleverede dokumenter ikke indeholdt nogen oplysninger, som kunne begrunde, at de ikke blev offentliggjort helt eller delvis. Rådet har tilføjet, at når visse dokumenter, som efter deres form og karakter er de samme, ikke udleveres helt eller delvis, skyldes det, at deres materielle indhold er forskelligt, og at de derfor ikke har samme betydning for de internationale forbindelser.

- 36 Rådet har i den forbindelse fremhævet, at det — som Retten har fastslået i Kuijer-dommens præmis 37 — skal undersøge hvert enkelt dokument, der begæres aktindsigt i, ud fra dets reelle indhold. Rådet har gjort gældende, at den omstændighed, at det af en gruppe af dokumenter, der frembyder visse fælles træk, har udleveret visse dokumenter, men ikke de andre, netop beviser, at Rådet har overholdt denne forpligtelse.
- 37 Rådet har desuden gjort gældende, at en medlemsstat ikke nødvendigvis vurderer den skade, som offentliggørelsen af et dokument, som den selv har skrevet, kan forårsage, på samme måde, som hvis der var tale om en fælles rapport. Ifølge Rådet har der med hensyn til sidstnævnte form for rapport måske måttet findes et kompromis mellem dets 15 medlemmers forskellige synspunkter.
- 38 Rådet har endelig understreget, at alle de pågældende rapporter er blevet udarbejdet som led i Unionens og de forskellige medlemsstaters politiske relationer med tredjelande. De fælles rapporter er i øvrigt alle blevet godkendt af den politiske komité, jf. den kompetence, som den i forbindelse med afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union er blevet tillagt i henhold til dennes artikel 25.
- 39 For det andet har Rådet med henvisning til præmis 71 i Rettens dom af 19. juli 1999, sag T-14/98, Hautala mod Rådet (Sml. II, s. 2489, herefter »Hautala-dommen«), anført, at den anfægtede afgørelse er resultatet af en omhyggelig vurdering fra Rådets side af, hvilke følger en offentliggørelse af de pågældende rapporter eventuelt kunne have for Unionens internationale forbindelser, hvilket henhører under det politiske ansvar, som Rådet er tillagt i henhold til afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, og for, hvorledes Rådets politik på asylområdet fungerer.
- 40 Rådet har for det tredje anført, at ud fra de kriterier for domstolsprøvelsen, som Retten har opstillet i Hautala-dommens præmis 72, er den vurdering, som har

ført til, at Rådet fandt, at alle de pågældende rapporter var omfattet af den undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, uanгриbelig.

- 41 Rådet har tilføjet, at alle rapporter indeholder meget detaljerede faktiske oplysninger om forholdene i visse tredjelande, herunder med hensyn til spørgsmålet om menneskerettigheder. I den henseende minder rapportererne således meget om det dokument, der var omhandlet i Hautala-dommen. Som det var tilfældet med dette dokument, er de rapporter, der omtvistes i den foreliggende sag, blevet udarbejdet til internt brug og ikke med henblik på at blive offentliggjort. Rådet har indrømmet, at dette ikke i sig selv kan påberåbes til støtte for at afslå at give aktindsigt i et dokument, men har understreget, at i dokumenter, der udarbejdes til internt brug, er formuleringen friere, og at sådanne dokumenter derfor indeholder formuleringer, som kunne skabe spændinger i forholdet til visse tredjelande.
- 42 I den sag, der var baggrunden for Hautala-dommen, var disse omstændigheder ifølge Rådet tilstrækkelige til, at Retten fandt, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte Rådets vurdering (Hautala-dommen, præmis 74). Begrundelsen for den i den foreliggende sag anfægtede afgørelse er imidlertid langt mere detaljeret end den afgørelse, der var omtvistet i Hautala-sagen.
- 43 Rådet har ligeledes anført, at de argumenter, sagsøgeren har fremført i stævningens punkt 21-42, reelt vedrører de omstændigheder, der er lagt til grund for vurderingen af, hvilke følger en offentliggørelse af de pågældende rapporter kunne have, herunder hvilket beskyttelsesniveau der skal sikres offentlighedens interesser, grovheden af den skade, som en offentliggørelse af de pågældende dokumenter kunne forårsage, samt sandsynligheden for, at en sådan skade faktisk vil opstå. Da det ikke er blevet bestridt, at disse omstændigheder er relevante, har Rådet konkluderet, at den anfægtede afgørelse ikke er behæftet med nogen mangel eller med magtfordrejning, ligesom den ikke er udtryk for et åbenbart fejlskøn.

- 44 Med hensyn til sagsøgerens argument om, at det fremgår af retspraksis, at udlevering af et dokument kun kan nægtes, såfremt Rådet beviser, at en sådan offentliggørelse faktisk, reelt og konkret kan skade forholdet til tredjelande, har Rådet anført, at navnlig inden for området internationale forbindelser ville det være urimeligt at kræve, at Rådet skulle fremlægge »uigendrivelige beviser« med hensyn til sandsynligheden for, at en sådan reel og konkret skade indtræder. Sådanne beviser kunne kun være til rådighed, såfremt Rådet allerede tidligere faktisk havde offentliggjort dokumenter svarende til dem, der omtvistes, og såfremt deres offentliggørelse havde forårsaget en reel og konkret skade med hensyn til Unionens forhold til tredjelande.
- 45 I retsmødet har Rådet ligeledes bestridt, at det er relevant at tage hensyn til, at der er forløbet en vis tid, ved afgørelsen af, om et dokument kan offentliggøres. Ifølge Rådet kan offentliggørelsen af et dokument, hvis indhold ikke længere svarer til de aktuelle forhold i det pågældende land, forårsage problemer med landet, eftersom det kunne være af den opfattelse, at der herved gives et falsk billede af den nuværende situation.
- 46 Rådet har desuden understreget, at aktindsigt i de pågældende rapporter kan have betydning for, om en sådan form for rapport fremover vil forekomme. Da rapporterne er formuleret klart og ikke altid diplomatisk, kan en offentliggørelse af dem være til fare for dem, der har givet de oplysninger, rapporterne indeholder.
- 47 Rådet har endelig bestridt argumentet om, at det ikke har overvejet muligheden for at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter. Den omstændighed, at Rådet har foretaget en delvis udlevering af listen over kontaktpersoner, er bevis for det modsatte, og den anfægtede afgørelse er ifølge Rådet i overensstemmelse med Rettens konklusioner i Kuijer-dommen.

Listen over kontaktpersoner

- 48 Sagsøgeren har anført, at når Rådet hævder, at det tilkommer medlemsstaterne at afgøre, om offentligheden skal have adgang til navnene på nationale tjenestemænd, synes Rådet at ville unddrage sig sine forpligtelser med hensyn til gennemsigtighed og åbenhed. Sagsøgeren har endvidere bestridt Rådets argument om, at såfremt disse oplysninger ikke blev offentliggjort, ville medlemsstaterne ikke fremover udlevere sådanne oplysninger. Han har understreget, at samarbejdet mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Rådet samt udvekslingen af oplysninger mellem myndighederne ikke uden videre kan tillægges større vægt end hensynet til åbenhed og gennemsigtighed, som udgør en grundlæggende interesse for borgerne.
- 49 Heroverfor har Rådet anført, at det delvis har imødekommet sagsøgerens ønske, idet han har bekræftet, at han ikke ønskede at få udleveret telefon- og faxnumrene på de personer, der var opført på listen over kontaktpersoner. For så vidt angår navnene på disse personer har Rådet påpeget, at det klart fremgår af den sammenhæng, som den anfægtede afgørelse indgår i, at de argumenter, der var fremført i den afgørelse, der blev meddelt sagsøgeren den 18. maj 1999, fortsat er holdbare.
- 50 Rådet har tilføjet, at det ikke fandt de argumenter, sagsøgeren fremførte under den sag, der førte til Kuijer-dommen, og som er gentaget i punkt 77 i hans stævning i den foreliggende sag, overbevisende. Rådet har nærmere anført, at det har besluttet at fastholde sit synspunkt i den henseende og således nægte at give aktindsigt i visse dele af det pågældende dokument, idet en offentliggørelse kunne skade beskyttelsen af de af offentlighedens interesser, der udgøres af udvekslingen af oplysninger og af samarbejdet mellem medlemsstaterne på asylområdet, en interesse, som Rådet mener at være forpligtet til at beskytte i henhold til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 (jf. kendelse afsagt af Rettens præsident den 3.3.1998, sag T-610/97 R, Carlsen m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 48).

- 51 I retsmødet har Rådet som svar på et spørgsmål fra Retten forklaret, at det ikke havde overvejet muligheden for at give aktindsigt i navnene på personerne og i andre oplysninger, som visse medlemsstater allerede havde offentliggjort, idet medlemsstaternes forskellige synspunkter i den henseende kunne fremstå som en form for uenighed mellem Rådets medlemmer.

Rettens bemærkninger

- 52 Indledningsvis bemærkes, at formålet med princippet om åbenhed er at sikre, at borgerne i videre omfang deltager i beslutningsprocessen, og at sikre en højere grad af legitimitet, effektivitet og ansvarlighed i forvaltningen over for borgerne i et demokratisk system. Princippet bidrager til at styrke det demokratiske princip og overholdelsen af grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning Rettens dom af 14.10.1999, sag T-309/97, Bavarian Lager mod Kommissionen, Sml. II, s. 3217, præmis 36).
- 53 Endvidere bemærkes, at når Rådet træffer afgørelse om, hvorvidt aktindsigt i et dokument kan skade beskyttelsen af offentlighedens interesser, udøver det et skøn, som henhører under det politiske ansvar, Rådet er tillagt ved traktaternes bestemmelser. Under disse omstændigheder må Rettens prøvelse begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt i forbindelse med den anfægtede afgørelse, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning.

- 54 Retten skal herefter redegøre for betingelserne for, at der kan nægtes aktindsigt i et dokument.
- 55 I denne forbindelse bemærkes for det første, at det er hovedreglen, at der skal gives aktindsigt i institutionernes dokumenter, mens muligheden for at nægte aktindsigt er undtagelsen. Et afslag på aktindsigt er kun gyldigt, såfremt det har hjemmel i en af de undtagelser, der er anført i artikel 4 i afgørelse 93/731. Efter fast retspraksis skal disse undtagelser fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det i afgørelsen fastsatte generelle princip ikke bringes i fare (jf. Rettens dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 110, og, for så vidt angår de tilsvarende bestemmelser i Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58), Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 56).
- 56 For det andet bemærkes, at det også fremgår af retspraksis, at Rådet for hvert enkelt dokument, der begæres aktindsigt i, skal undersøge, om dets 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 de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 (jf. dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, præmis 112). En betingelse for, at disse undtagelser kan bringes i anvendelse, er, at risikoen for, at offentlighedens interesser skades, kan forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke er rent hypotetisk.
- 57 Endelig bemærkes, at artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 skal fortolkes i lyset af princippet om ret til oplysninger og af proportionalitetsprincippet. Heraf følger, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt, dvs. kun i de oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne. Undtagelsesvis kan denne forpligtelse til at give delvis aktindsigt fraviges, såfremt tilbageholdelsen af

de oplysninger, der ikke skal offentliggøres, ville være forbundet med en uforholdsmæssig administrativ byrde, der går ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges.

58 For så vidt angår den foreliggende sag skal Retten herefter tage stilling til, om den anfægtede afgørelse er blevet truffet i overensstemmelse med de ovenfor nævnte principper.

59 Med hensyn til de omtvistede rapporter har Rådet i den anfægtede afgørelse først anført, at de frembød fælles træk, som kunne begrunde, at de i relation til anvendelsen af afgørelse 93/731 blev behandlet på samme måde. Rådet nægtede derefter aktindsigt i de omtvistede rapporter med henvisning til, at eftersom deres indhold kunne fortolkes som en kritik af de pågældende tredjelande, herunder af de politiske forhold og forholdene på menneskerettighedsområdet, kunne en offentliggørelse skade Unionens forhold til de pågældende lande.

60 Hertil bemærkes, at visse dokumenter, som f.eks. rapporter, der indeholder følsomme militære oplysninger, ganske vist kan udvise tilstrækkelige fælles træk til, at offentliggørelse må nægtes, men at de dokumenter, der omtvistes i den foreliggende sag, ikke er af en sådan art. Det forhold, at visse dokumenter indeholder oplysninger eller negative udsagn vedrørende de politiske forhold eller beskyttelsen af menneskerettighederne i et tredjeland, indebærer herefter ikke, at der uden videre kan nægtes aktindsigt i dem som følge af, at der er risiko for, at en offentlig interesse skades. En sådan omstændighed er ikke i sig selv og på teoretisk grundlag tilstrækkelig til at afvise en begæring om aktindsigt.

- 61 Derimod skal et afslag på aktindsigt i de pågældende rapporter være baseret på en gennemgang af oplysningerne vedrørende indholdet af hver enkelt rapport og den sammenhæng, den indgår i, og hvorefter det på grundlag af nærmere angivne konkrete omstændigheder kan konkluderes, at en offentliggørelse af et sådant dokument vil medføre en fare for en offentlig interesse.
- 62 I denne forbindelse bemærkes med hensyn til rapporternes indhold, at det kan fastslås, at de ikke umiddelbart eller i det væsentlige vedrører Unionens forhold til de pågældende lande. Rapporterne indeholder en generel analyse af de politiske forhold og af beskyttelsen af menneskerettighederne i hvert enkelt af de pågældende lande, herunder spørgsmålet om ratifikation af internationale overenskomster på området. De indeholder også mere konkrete oplysninger om beskyttelsen af menneskerettighederne, om muligheden for intern migration for at undgå forfølgelse, om indenlandske statsborgeres tilbagevenden til deres hjemland og om økonomiske og sociale forhold.
- 63 Sådanne oplysninger vedrører ofte omstændigheder, der allerede er offentligt kendte, som f.eks. den politiske, økonomiske og sociale udvikling i det pågældende land. Også oplysningerne vedrørende beskyttelsen af menneskerettighederne er normalt omstændigheder, der er kendte, og en nærmere redegørelse for dem indebærer ingen politisk følsomme vurderinger fra Rådets side.
- 64 De omtvistede rapporter svarer således hverken med hensyn til deres form eller indhold til den begrundelse, Rådet har anført i den anfægtede afgørelse til støtte for at afslå begæringen om aktindsigt.

- 65 Endvidere bemærkes med hensyn til den sammenhæng, hvori de pågældende rapporter indgår, at visse forhold kan medføre, at enhver risiko for negative virkninger af en eventuel offentliggørelse af rapporterne i relation til forholdet mellem Unionen og de pågældende tredjelande er fjernet.
- 66 Således kan et dokument f.eks. indeholde en analyse af forholdene, således som de var i et land på et bestemt tidspunkt, og landet har kunnet undergå betydelige politiske ændringer. Forholdet kan også være det, at Unionen selv, nemlig gennem sine institutioner, navnlig Rådet og dets formandskab, allerede officielt har udtrykt sig kritisk vedrørende de interne forhold i de pågældende lande. I øvrigt kan Unionens relationer til de pågældende lande være af en sådan art, at en offentliggørelse af en kritik fra Unionens side af de interne forhold i de pågældende lande eller deres overholdelse af menneskerettighederne ikke kan være til skade for dem. Endelig kan de bemærkninger, der er indeholdt i de pågældende rapporter, være positive for det pågældende land.
- 67 Det fremgår, at disse forskellige forhold gør sig gældende, enten hver for sig eller set under ét, med hensyn til flere af de omtvistede rapporter, f.eks. og navnlig rapporterne vedrørende det tidligere Zaire (dokument nr. 4987/95 og nr. 12917/1/95 REV1) og Sri Lanka (dokument nr. 4623/95).
- 68 I øvrigt bemærkes, at det argument, som Rådet har fremført, og som er støttet på Hautala-dommens præmis 73 og 74, ikke er relevant. I dommen bemærkede Retten, at der ikke fandtes at være grundlag for at tilsidesætte Rådets vurdering. Rådet havde nægtet at give aktindsigt i en rapport fra en arbejdsgruppe under Rådet vedrørende eksport af konventionelle våben, der bl.a. indeholdt udveksling af synspunkter mellem medlemsstaterne med hensyn til spørgsmålet om overholdelse af menneskerettighederne i de endelige bestemmelseslande for de pågældende våben. Retten fastslog blot, at den omstændighed, at Rådet havde afvist at overveje muligheden for at give delvis aktindsigt, var en tilsidesættelse af

artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, fortolket i lyset af princippet om ret til oplysninger og proportionalitetsprincippet.

69 I modsætning til Hautala-sagen, som drejede sig om en rapport, der var forskellig fra dem, der omtvistedes i den foreliggende sag, har Retten i sagen her pålagt Rådet at fremlægge de omtvistede rapporter og har kunnet fastslå, at det ikke er åbenbart, at en offentliggørelse af en stor del af deres indhold kan antages at skabe spændinger i forholdet til de berørte tredjelande.

70 Rådet findes herefter at have anlagt et åbenbart fejlagtigt skøn ved at antage, at de hensyn, det har påberåbt sig til støtte for ikke at give aktindsigt i de omtvistede rapporter, holdt stik for så vidt angår hele indholdet af rapporterne.

71 Det må imidlertid indrømmes, at med hensyn til visse dele af flere af de omtvistede rapporter, som f.eks. de dele, som omhandler navnene på de personer, der har givet oplysningerne, kan hensynet til beskyttelsen af offentlighedens interesser begrunde, at de forbliver fortrolige, og at et afslag på at offentliggøre dem for så vidt er lovligt. Dette er ikke til hinder for, at Rådet i henhold til ovennævnte praksis i disse tilfælde skal give delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter. Såfremt Rådet havde givet delvis aktindsigt, nemlig i de dele, der ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, kunne Rådet have varetaget beskyttelsen af de offentlige interesser, det har påberåbt sig til støtte for ikke at give aktindsigt i hver enkelt af de omtvistede rapporter i sin helhed, uden at tilsidesætte princippet om åbenhed og under overholdelse af proportionalitetsprincippet.

72 Det tilkommer ikke Retten at sætte sig i Rådets sted og angive de dele af dokumenterne, hvor en afvisning af begæringen om aktindsigt af de grunde, der er fremført i den anfægtede afgørelse, ville udgøre et åbenbart fejlskøn. Til opfyldelse af nærværende dom er Rådet imidlertid forpligtet til at tage hensyn til de bemærkninger, Retten er fremkommet med i den henseende.

- 73 Endvidere bemærkes med hensyn til listen over kontaktpersoner, at det kan fastslås, at Rådet har afvist at overveje muligheden for at give aktindsigt i oplysninger, som visse medlemsstater havde givet offentligheden adgang til, herunder navnene på de pågældende personer. Rådet har henvist til, at en sådan delvis aktindsigt ville afsløre, at medlemsstaterne vurderer dette spørgsmål forskelligt, og kunne i offentligheden fremstå som en manglende enighed mellem Rådets medlemmer. Rådet findes imidlertid ikke at have godtgjort, i hvilket omfang et sådant hensyn kan være omfattet af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i afgørelse 93/731.
- 74 Rådet findes herefter at have begået en retlig fejl ved at afvise sagsøgerens begæring for så vidt angår de oplysninger, der findes i listen over kontaktpersoner, og som visse medlemsstater giver aktindsigt i. For så vidt som der ved den anfægtede afgørelse er nægtet aktindsigt i disse oplysninger, er den udtryk for en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.
- 75 Den anfægtede afgørelse må herefter annulleres, hvorved bemærkes, at det er uforholdsmæssigt at tage stilling til, om de øvrige anbringender, sagsøgeren har fremført, er begrundede.

Sagens omkostninger

- 76 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

RETTEEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Rådets afgørelse af 5. juni 2000 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 missioner eller missioner, som er foretaget af medlemsstater, og som er tilstillet centret, samt i oplysningerne i den liste over de personer, der i medlemsstaterne behandler asylansøgninger, og som visse medlemsstater giver aktindsigt i, bortset fra de pågældende personers telefon- og faxnumre, annulleres.
- 2) Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgerens omkostninger.

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 2002.

H. Jung

P. Mengozzi

Justitssekretær

Formand for Fjerde Afdeling