



**Europaudvalget
EU-konsulenten**

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 4. juli 2008

OMTRYKT: 7. juli 2008 (tilrettet version)

EF-Domstolen åbner op for aktindsigt i EU-institutionernes juridiske rådgivning

EF-Domstolen har den 1. juli 2008 afsagt en principiel dom, som fastslår, at EU-borgere af hensyn til åbenheden og styrkelsen af deres demokratiske rettigheder også skal have ret til aktindsigt i EU-dokumenter, som indeholder juridisk rådgivning af EU-institutionernes egne tjenestegrene¹.

Dommen er navnlig interessant, fordi den vedrører offentlighedens adgang til nogle meget væsentlige EU-dokumenter, nemlig de udtalelser, som de juridiske tjenester afgiver i forbindelse med EU's lovgivningsproces. Disse udtalelser, som typisk udarbejdes lige inden et lovgivningsforslag fremsættes (Kommissionen) eller vedtages (Europa-Parlamentet og Rådet) indeholder bl.a. vurderinger af, om den valgte hjemmel for det pågældende forslag er korrekt, om forslaget strider mod anden EU-lovgivning, retspraksis eller internationale regler, samt om forslagets tekst sprogligt er dækkende for den ønskede regulering. Dermed er det i visse tilfælde uundgåeligt, at udtalelserne ofte kommer til at udstille uenigheder mellem den juridiske og de mere politisk orienterede enheder i EU-institutionen.

Dilemmaet for de juridiske tjenester er, at de sidder med to kasketter. De skal dels rådgive EU-institutionen i forbindelse med udarbejdelsen af EU-lovgivningen, dels forsvare den selv samme EU-institutions interesser og handlinger i retssager ved EF-Domstolen. En juridisk tjeneste, der fx i en udtalelse udtrykker juridisk skepsis eller ligefrem afviser, at et forslag er i overensstemmelse med traktaten, kommer – hvis udtalelserne bliver offentligt tilgængelige - indirekte til at levere det skyts, som den senere skal forsvare

¹ Forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Turco mod Rådet.

institutionen imod ved en sag for Domstolen om retsaktens gyldighed eller fortolkning.

For den pågældende EU-institution er dilemmaet, at udsigten til at skulle udlevere de juridiske udtalelser alt andet lige vil kunne skabe tvivl om lovligheden af den pågældende retsakt og dermed svække institutionens handlefrihed, hvis den ønsker at afvige fra rådgivningen fra dens juridiske tjeneste.

Dette er også en del af forklaringen på, at EU-institutionernes juridiske tjenester gennemgående har været meget afvisende over for at give offentligheden aktindsigt i deres juridiske udtalelser. Dette er sket med henvisning til, at juridisk rådgivning generelt var undtaget fra aktindsigt i medfør af artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i EU-dokumenter². Der er netop fortolkningen af denne bestemmelse, som dommen præciserer.

Afgørelsen er også interessant, fordi den kommer på et tidspunkt, hvor forhandlingerne om en revision af forordningen netop skal til at gå i gang³.

Sagens baggrund

Den italienske statsborger og tidligere medlem af Europa-Parlamentet, Maurizio Turco, anmodede i oktober 2002 Rådet om aktindsigt i en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne. Rådet afslog anmodningen med henvisning til, at juridisk rådgivning var undtaget fra aktindsigt i medfør af forordning nr. 1049/2001. Maurizio Turco anlagde sag ved Retten i Første Instans, som gav Rådet medhold i, at udtalelsen ikke kunne kræves udleveret.

Maurizio Turco og Sverige appellerede dommen til Domstolen, som med dommen af 1. juli 2008 har ophævet Rettens dom.

Danmark, Holland og Finland afgav indlæg i sagen til støtte for anmodningen om udlevering af dokumentet.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

³ Der vil blive udarbejdet en særskilt EU-note om dette forslag.

Forordningen om aktindsigt i EU-oplysninger

Dommen koncentrerer sig om fortolkningen af den særlige undtagelse til aktindsigt i forordningen, som relaterer sig til ”juridisk rådgivning”.

Hovedreglen i forordningen er, at EU- institutionernes dokumenter er undergivet fuld aktindsigt for offentligheden. En række dokumenter er dog af særlige grunde undtaget fra aktindsigt efter reglen i forordningens artikel 4.

Således bestemmer artikel 4, stk. 2:

*”2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af [...] retslige procedurer og **juridisk rådgivning** [...] medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet ”*

I begrundelsen for forordningens undtagelse af juridisk rådgivning fra aktindsigt anføres det, at:

”[...]Institutionerne bør have mulighed for at beskytte deres interne konsultationer og drøftelser, når det er nødvendigt for at sætte dem i stand til at udføre deres opgaver. [...]”⁴

Rådet og Kommissionen har som anført ovenfor traditionelt udlagt bestemmelsen således, at juridiske udtalelser generelt bør falde uden for offentligheden ret til aktindsigt.

Domstolens præmisser

Domstolen indleder med at fastslå, at formålet med forordning nr. 1049/2001 er at give offentligheden størst mulig aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter⁵.

Dernæst fastslår Domstolen, at EU-institutionernes behandling af en ansøgning om aktindsigt i et dokument, som er omfattet af undtagelsen om ”juridisk rådgivning” i artikel 4, stk. 2, skal foregå i tre etaper⁶:

⁴ Jf. ellefte betragtning til forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁵ Præmis 33.

⁶ Præmis 37-44.

1. For det første skal institutionen overveje, om den pågældende udtalelse overhovedet indeholder juridisk rådgivning i forordningens forstand, hvilket ikke altid er tilfældet.
2. For et andet skal institutionen vurdere, om offentliggørelsen af udtalelsen er til skade for beskyttelsen af institutionens interesser i at indhente juridiske udtalelser, som er åbne, objektive og fuldstændige. Domstolen understreger, at risikoen skal være rimelig forudsigelig og ikke må være rent hypotetisk.
3. For et tredje skal institutionen - såfremt de to første spørgsmål besvares bekræftende – vurdere, om der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

Domstolen tilføjer, at Rådet i den forbindelse skal **afveje det særlige hensyn, som skal beskyttes** ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, **over for den almene interesse i offentliggørelse** af dokumentet⁷

Domstolen anfører videre, at:

*"Disse betragtninger har naturligvis **navnlig betydning, når Rådet optræder som lovgivende myndighed**, således som det fremgår af den sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001, hvorefter **adgangen til dokumenter bør udvides netop i dette tilfælde**. Åbenhed i denne forbindelse bidrager til en **stærkelse af demokratiet**, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder".*⁸

I den forbindelse henviser Domstolen til artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, som bestemmer, at dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af bindende retsakter, bør gøres direkte tilgængelige.

Rådet havde under sagen udtrykt frygt for, at udbredelsen af en udtalelse fra dets juridiske tjeneste vedrørende et lovforslag vil kunne skabe tvivl om lovligheden af den pågældende lovgivningsakt.

⁷ Præmis 45.

⁸ Præmis 46.

Herom anfører Domstolen, at:

*"[...] det netop er **åbenhed på dette punkt**, som vil bidrage til at **give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne** og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende. Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed."*⁹

På den baggrund fastslår Domstolen, at:

*"[...] en **generel og abstrakt påberåbelse af risikoen for, at en udbredelse** af juridiske udtalelser, der er afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer, **kan skabe tvivl om lovgivningsakters lovlighed**, ikke udgør tilstrækkeligt grundlag for at antage, at en udbredelse af sådanne udtalelser vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, og **kan derfor ikke begrunde et afslag** på udbredelse af sådanne udtalelser"*¹⁰

Domstolen anvendte et tilsvarende ræsonnement på Kommissionens argument om, at det kunne være vanskeligt for en institutions juridiske tjeneste, som først har afgivet en negativ udtalelse vedrørende en lovgivningsakt, der er under vedtagelse, efterfølgende at forsvare retsaktens lovlighed, hvis udtalelsen er blevet offentliggjort. Domstolen udtalte hertil, at et så generelt argument ikke kan begrunde en undtagelse fra forordningens åbenhedsprincip¹¹.

Domstolen endte således med at konkludere, at:

*"[...] der ifølge forordning nr. 1049/2001 principielt må antages at **bestå en forpligtelse til at give aktindsigt** i de udtalelser, som Rådets Juridiske Tjeneste afgiver i forbindelse med en lovgivningsprocedure"*¹²

Domstolen fastslår dog, at dette ikke forhindrer, at der kan gives afslag på aktindsigt i **konkrete tilfælde**, når en juridisk udtalelse er **særlig følsom** eller har **særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for den**

⁹ Præmis 59.

¹⁰ Præmis 61.

¹¹ Præmis 65.

¹² Præmis 68.

pågældende lovgivningsprocedure, under henvisning til hensynet til beskyttelsen af juridisk rådgivning/juridiske udtalelser. I så fald skal der dog gives en detaljeret begrundelse for afslaget.

Sammenligning med danske regler

Set fra et dansk perspektiv er sagen tankevækkende, idet dommen bekræfter, at offentligheden har en videre adgang til aktindsigt i EU-institutionernes juridiske udtalelser vedrørende EU's lovgivningsproces end til tilsvarende udtalelser vedrørende den danske lovgivningsproces.

Således bestemmer Offentlighedslovens § 10, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter: "*Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove*". Justitsministeriets høringssvar til de øvrige fagministerier i forbindelse med lovgivningsforslag er således ikke omfattet af aktindsigt.

./. Dommen vedlægges.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(Tlf. 3611)

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CÚIRT BHREITHIÚNAIS NA gCÓMHPHOBAL EORPACH
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
EIROPAS KOPIENU TIESA



EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJET EWROPEJ
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
CURTEA DE JUSTIȚIE A COMUNITĂȚILOR EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTEV
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

1. juli 2008 *

»Appel – aktindsigt i institutionernes dokumenter – forordning (EF)
nr. 1049/2001– juridisk rådgivning«

I de forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat
henholdsvis den 31. januar og 4. februar 2005,

Kongeriget Sverige ved K. Wistrand og A. Falk, som befuldmægtigede, og med
valgt adresse i Luxembourg,

Maurizio Turco, Pulsano (Italien), ved advokaterne O. Brouwer og C.
Schillemans,

appellanter,

støttet af:

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, C.M. Wissels og M. de Grave,
som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-C. Piris, M. Bauer og B. Driessen, som
befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Danmark ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget, og med valgt
adresse i Luxembourg,

* Processprog: engelsk.

Republikken Finland ved A. Guimaraes-Purokoski og J. Heliskoski, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved V. Jackson, S. Nwaokolo og T. Harris, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Stratford, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Petite, C. Docksey og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C. W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis og U. Løhmus, samt dommerne K. Schiemann (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský og J. Klučka,

generaladvokat: M. Poiares Maduro

justitssekretær: afdelingsleder M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. september 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. november 2007,

afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskrifterne har Kongeriget Sverige (sag C-39/05 P) og Maurizio Turco (sag C-52/05 P) nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 23. november 2004 i sag T-84/03, Turco mod Rådet (Sml. II, s. 4061, herefter »den appellerede dom«), for så vidt Retten herved frifandt Rådet for Den Europæiske Union for Turcos påstand om annullation af Rådets beslutning af 19. december 2002 om afslag på aktindsigt i en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (herefter »den anfægtede beslutning«). Kongeriget Sverige har endvidere nedlagt påstand om, at Domstolen selv træffer afgørelse i sagen og annullerer den anfægtede beslutning.

- 2 Appellantens anbringender går ud på, at Domstolen træffer afgørelse vedrørende rækkevidden og anvendelsen af den undtagelse fra forpligtelsen til at udbrede dokumenter, som gælder, når dette vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, hvilken undtagelse er indeholdt i artikel 4, stk. 2, andet led, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

Retsforskrifter

- 3 Ifølge artikel 255 EF har alle unionsborgere ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber efter de principper og på de betingelser, der fastsættes af Rådet af hensyn til offentlige eller private interesser.
- 4 Forordning nr. 1049/2001 blev vedtaget af Rådet på grundlag af artikel 255, stk. 1, EF.
- 5 Forordningens betragtning 1-4, 6 og 11 lyder således:
 - »1) I traktaten om Den Europæiske Union fastslås princippet om åbenhed i artikel 1, stk. 2, hvori det hedder, at traktaten 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.
 - 2) Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet [og] effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder.
 - 3) I konklusionerne fra de Europæiske Råd i Birmingham, Edinburgh og København understreges det, at det er nødvendigt at sikre større åbenhed i det arbejde, der udføres af Unionens institutioner. Med denne forordning konsolideres de initiativer, institutionerne allerede har taget med henblik på at øge gennemsigtigheden i beslutningsprocessen.
 - 4) Formålet med nærværende forordning er at give retten til aktindsigt størst mulig virkning og at fastsætte de generelle principper herfor og begrænsninger heri i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 255, stk. 2.

[...]

- 6) Adgangen til dokumenter bør udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed, herunder i henhold til delegeret kompetence, uden at hensynet til institutionernes effektive beslutningsproces dog må tilsidesættes. Der bør i videst muligt omfang gives direkte adgang til sådanne dokumenter.

[...]

- 11) Som udgangspunkt bør alle institutionernes dokumenter være offentligt tilgængelige. Visse offentlige og private interesser bør dog beskyttes gennem undtagelser. Institutionerne bør have mulighed for at beskytte deres interne konsultationer og drøftelser, når det er nødvendigt for at sætte dem i stand til at udføre deres opgaver. [...]«

- 6 Artikel 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, som ifølge overskriften vedrører »[f]ormål«, bestemmer, at forordningens formål er at »fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »institutionerne«) som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter«.

- 7 Forordningens artikel 2, som ifølge overskriften vedrører »[p]ersoner, der har ret til aktindsigt, og anvendelsesområde«, bestemmer, at enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter »med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning«.

- 8 Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som ifølge overskriften vedrører »[u]ndtagelser«, bestemmer:

»[...]

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

[...]

– retslige procedurer og juridisk rådgivning

[...]

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville

være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

[...]

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. [...]

- 9 Artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, bør med forbehold af forordningens artikel 4 og 9 gøres direkte tilgængelige.

Faktiske omstændigheder og tvistens baggrund

- 10 Den 22. oktober 2002 anmodede Turco Rådet om aktindsigt i dokumenter, som figurerede på dagsordenen for Rådets møde vedrørende »retlige og indre anliggender« den 14. og 15. oktober 2002 i Luxembourg. Blandt disse dokumenter fandtes en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne. Udtalelsen var betegnet som dokument nr. 9077/02.
- 11 Den 5. november 2002 afslog Rådet at give Turco aktindsigt i denne udtalelse under henvisning til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Afslaget indeholdt følgende begrundelse:

»Dokument [nr.] 9077/02 er en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

På grund af dets indhold vil udbredelsen af dette dokument kunne være til skade for beskyttelsen af Rådets interne juridiske udtalelser ifølge artikel 4, stk. 2, [i forordning nr. 1049/2001]. Så længe der ikke foreligger en særlig grund, som indikerer, at der er knyttet en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, er det Generalsekretariatets opfattelse efter en afvejning af

interesserne, at interessen i en beskyttelse af interne juridiske udtalelser bør have forrang for offentlighedens interesse, hvorfor det har besluttet at give afslag på aktindsigt i dokumentet i medfør af forordningens artikel 4, stk. 2. Denne undtagelse omfatter hele dokumentets indhold. Det er derfor ikke muligt at give delvis aktindsigt i dokumentet i medfør af forordningens artikel 4, stk. 6.«

- 12 Den 22. november 2002 genfremsatte Turco begæringen overfor Rådet og anmodede det om at tage sin opfattelse op til fornyet overvejelse, hvorved Turco gjorde gældende, at Rådet havde foretaget en urigtig anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens aktindsigt i institutionernes dokumenter, og at det demokratiske princip og princippet om borgernes deltagelse i lovgivningsprocessen udgjorde en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af bl.a. den pågældende juridiske udtalelse.
- 13 Ved den anfægtede beslutning accepterede Rådet at gøre det første afsnit i udtalelsen offentligt tilgængeligt, hvori det angives, at udtalelsen indeholder råd fra Rådets Juridiske Tjeneste angående Fællesskabets kompetence på området for tredjelandsstatsborgeres adgang til arbejdsmarkedet. I øvrigt afslog Rådet dog at tage sin opfattelse op til fornyet vurdering. Som begrundelse for at fastholde afslaget angav det i det væsentlige, for det første at udtalelser fra dets juridiske tjeneste bør sikres en særlig beskyttelse, da de udgør et vigtigt middel for Rådet til at skaffe sig vished for, at dets retsakter er forenelige med fællesskabsretten, og til at fremme drøftelsen af de pågældende juridiske spørgsmål. For det andet kunne en udbredelse heraf skabe usikkerhed om lovligheden af de lovgivningsakter, som vedtages efter afgivelsen sådanne udtalelser og dermed bringe retssikkerheden og stabiliteten i Fællesskabets retsorden i fare. Hvad angår den mere tungtvejende offentlige interesse, som Turco havde påberåbt sig, anførte Rådet følgende:

»Rådet finder ikke, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, blot fordi udbredelsen af disse dokumenter – som indeholder en udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste vedrørende de juridiske spørgsmål, der er opstået i forbindelse med debatten om lovgivningsinitiativer – vil tilgodese en almen interesse i en forøgelse af gennemsækeligheden af og åbenheden omkring institutionens beslutningsproces. Dette hensyn vil nemlig kunne gøres gældende over for alle Den Juridiske Tjenestes skriftlige tilkendegivelser eller tilsvarende dokumenter, hvilket vil gøre det praktisk talt umuligt for Rådet at nægte aktindsigt i Den Juridiske Tjenestes udtalelser i medfør af forordning nr. 1049/2001. Efter Rådets opfattelse må et sådant resultat klart være i modstrid med lovgivers ønske, som dette er kommet til udtryk i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, da det vil fratage bestemmelsen enhver effektiv virkning.«

Retsforhandlinger ved Retten og den appellerede dom

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. februar 2003 anlagde Maurizio Turco sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede beslutning. Til støtte for sin påstand gjorde han gældende, at afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse var i strid med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, hvilket anbringende var opdelt i tre led.
- 15 For det første gjorde Turco principalt gældende, at der var begået en fejl hvad angår retsgrundlaget for den anfægtede beslutning, da juridiske udtalelser, der udarbejdes som led i behandlingen af lovforslag, efter hans opfattelse henhører under undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 og ikke under undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 2, som kun omfatter juridiske udtalelser, der er udarbejdet inden for rammerne af retslige procedurer.
- 16 Retten godtog imidlertid ikke Turcos fortolkning, men fastslog, at den strider mod ordlyden af artikel 4, stk. 2, som ikke indeholder en sådan begrænsning, og at den ville medføre, at angivelsen af juridisk rådgivning blandt undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 ville miste enhver effektiv virkning, da fællesskabslovgiver med denne bestemmelse har ønsket at indføre en undtagelse vedrørende juridisk rådgivning, som er forskellig fra undtagelsen vedrørende retslige procedurer. De udtalelser, som udarbejdes af Rådets Juridiske Tjeneste inden for rammerne af retslige procedurer, var ifølge Retten i forvejen omfattet af undtagelsen om beskyttelse af retslige procedurer. Efter Rettens opfattelse kunne Rådet derfor med rette henvise til undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ved afgørelsen af, om der burde gives sagsøgeren aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse.
- 17 For det andet gjorde Turco subsidiært gældende, at artikel 4, stk. 2, var fejlagtigt anvendt, da Rådet med urette havde antaget, at de udtalelser, som afgives af dets juridiske tjeneste, efter selve deres karakter har krav på den beskyttelse, som er garanteret ved denne bestemmelse. Efter Turcos opfattelse burde Rådet endvidere ikke basere sine afgørelser på generelle formodninger, men var alene berettiget til at træffe afgørelse om anvendelse af den pågældende undtagelse fra sag til sag på grundlag af en konkret undersøgelse af hver enkelt juridisk udtalelse, hvori der ønskes aktindsigt. Turco bestred endvidere, at der var et relevant behov for beskyttelse af den pågældende juridiske udtalelse, således som Rådet havde hævdet i den anfægtede beslutning.
- 18 Herom fastslog Retten, at en offentliggørelse af udtalelser som den i sagen omhandlede juridiske udtalelse dels vil kunne rejse tvivl om lovligheden af de lovgivningsakter, som udtalelserne vedrører, dels vil kunne bringe uafhængigheden af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste i fare, hvorfor Rådet ikke havde begået noget fejlskøn ved at antage, at der bestod en offentlig interesse i at beskytte juridiske udtalelser som den i sagen omhandlede. Retten fremhævede endvidere, at det fremgik af begrundelsen for det delvise afslag på aktindsigt i den

pågældende juridiske udtalelse og beslutningen om at give aktindsigt i udtalelsens første afsnit, at Rådet havde undersøgt udtalelsens indhold. Herom udtalte Retten følgende i den appellerede doms præmis 69-80:

- »69 Herom bemærkes, at den pågældende institution er forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om de dokumenter, hvori der ønskes aktindsigt, er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i forordning nr. 1049/2001 (jf. analogt, hvad angår afgørelse 94/90, Domstolens dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 24).
- 70 I den foreliggende sag må det konstateres, at det omhandlede dokument er en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.
- 71 Den omstændighed, at det pågældende dokument har karakter af juridisk rådgivning, kan imidlertid ikke i sig selv begrunde anvendelsen af den påberåbte undtagelse. Som tidligere anført skal enhver undtagelse fra retten til aktindsigt i de dokumenter fra institutionerne, som er omfattet af forordning nr. 1049/2001, fortolkes og anvendes strengt (jf. i denne retning Rettens dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkvit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 45).
- 72 Det tilkommer derfor Retten at efterprøve, om Rådet i den foreliggende sag har gjort sig skyldig i et urigtigt skøn, da det antog, at udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse ville være til skade for den beskyttelse, der kan gives et dokument af denne art, og derfor anvendte bestemmelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 73 Som begrundelse for sit afslag på at give fuld aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse har Rådet i den anfægtede beslutning i det væsentlige anført, at udtalelser fra dets Juridiske Tjeneste udgør et vigtigt instrument for Rådet til at sikre sig, at dets retsakter er forenelige med fællesskabsretten, og til at fremme en drøftelse af de pågældende retlige aspekter. Det anfører endvidere, at en udbredelse kunne skabe usikkerhed med hensyn til lovligheden af de lovgivningsakter, som vedtages efter afgivelsen af sådanne udtalelser. Rådet henviser endvidere til forslaget til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i sagen Spanien mod Rådet [sag C-350/92, hvori Domstolen afsagde dom den 13.7.1995, Sml. I, s. 1985] til kendelsen i sagen Carlsen m.fl. mod Rådet [afsagt af Rettens præsident den 3.3.1998, sag T-610/97 R, Sml. II, s. 485], og til dommen i sagen Ghignone m.fl. mod Rådet [afsagt af Retten den 8.11.2000, sag T-44/97, Sml. Pers. I-A, s. 223 og II, s. 1023].

- 74 Denne begrundelse vedrørende det anførte behov for beskyttelse angår tilsyneladende alle Rådets juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsakter og ikke specielt den juridiske udtalelse, som er omhandlet her i sagen. Den generelle udformning af Rådets begrundelse er imidlertid berettiget i betragtning af, at angivelsen af supplerende oplysninger, herunder en omtale af indholdet af den pågældende juridiske udtalelse, ville gøre den påberåbte undtagelse formålsløs.
- 75 Desuden fremgår det af den anfægtede beslutning, at selv om Rådet i første omgang afslog at give sagsøgeren aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse, accepterede det slutteligt at gøre alene udtalelsens indledende afsnit offentligt tilgængeligt. I det indledende afsnit angives det, at den pågældende udtalelse indeholder rådgivningen fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende spørgsmålet om Fællesskabets kompetence for så vidt angår adgangen til arbejdsmarkedet for statsborgere fra tredjelande.
- 76 Anbringendet om, at Rådet ikke undersøgte indholdet af den pågældende juridiske udtalelse, da det tog stilling til den omtvistede begæring om aktindsigt, kan derfor ikke tages til følge.
- 77 Hvad angår relevansen af det behov for beskyttelse af denne udtalelse, som Rådet fremhæver i den anfægtede beslutning, finder Retten, at såfremt man gjorde den juridiske udtalelse offentligt tilgængelig, ville det medføre, at offentligheden kunne gøre sig bekendt med Rådets interne drøftelser vedrørende spørgsmålet om Fællesskabets kompetence for så vidt angår adgangen til arbejdsmarkedet for statsborgere fra tredjelande og mere generelt vedrørende spørgsmålet om lovligheden af den lovgivningsakt, udtalelsen vedrører.
- 78 En sådan udtalelse ville, hvis den blev offentliggjort, kunne rejse tvivl om lovligheden af den pågældende lovgivningsakt på grund af de omhandlede dokumenters særlige karakter.
- 79 Desuden findes Rådet at være berettiget til at antage, at det kan være en beskyttelsesværdig interesse at værne om uafhængigheden af udtalelser fra dets Juridiske Tjeneste, som udfærdiges efter anmodning fra andre tjenestegrene i denne institution, eller som i hvert fald er rettet til dem. I den forbindelse har sagsøgeren ikke forklaret, i hvilket omfang udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse efter sagens omstændigheder skulle kunne bidrage til at beskytte Rådets Juridiske Tjeneste mod uønskelig indflydelse udefra.
- 80 Under hensyn til de anførte betragtninger findes Rådet ikke at have anlagt noget urigtigt skøn ved at antage, at der var knyttet en interesse til beskyttelsen af den pågældende juridiske udtalelse.«

- 19 For det tredje gjorde Turco, stadig subsidiært, gældende, at princippet om gennemsækelighed udgør en »mere tungtvejende offentlig interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, og at den pågældende juridiske udtalelse i hvert fald i kraft af dette princip burde have været gjort offentligt tilgængelig.
- 20 Hvad angår dette led i anbringendet, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 82-85, at Rådet var berettiget til at antage, at den mere tungtvejende offentlige interesse, som kan begrunde en udbredelse af et dokument, som hovedregel må holdes adskilt fra de principper, som Turco havde påberåbt sig, hvilke principper ligger til grund for forordning nr. 1049/2001 som helhed. Herom udtalte Retten:
- »82 Herom bemærkes, at disse principper tilsigtes gennemført med bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 under ét, således som det bekræftes af forordningens betragtning 1 og 2, der udtrykkeligt henviser til principperne om åbenhed, demokrati og borgernes bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen [...]
- 83 Den [mere] tungtvejende offentlige interesse, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, og som kan begrunde en udbredelse af et dokument, der vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, må derfor i princippet holdes adskilt fra de førnævnte principper, som ligger til grund for forordningen. I modsat fald må den begærende part i det mindste godtgøre, at anvendelsen af de nævnte principper i betragtning af de særlige omstændigheder i sagen har en så påtrængende karakter, at behovet for en beskyttelse af det omtvistede dokument må vige herfor. Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag.
- 84 Det bemærkes i øvrigt, at selv om det kan tænkes, at den pågældende institution selv er opmærksom på en [mere] tungtvejende offentlig interesse, der vil kunne begrunde udbredelsen af et sådant dokument, påhviler det den begærende part, som ønsker at påberåbe sig denne interesse, at gøre dette gældende i sin begæring og opfordre institutionen til at tage stilling hertil.
- 85 Da Rådet således ikke har anlagt et urigtigt skøn ved at antage, at den [mere] tungtvejende offentlige interesse, som forelå ifølge sagsøgeren, ikke kunne begrunde udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse, kan Rådet ikke i den foreliggende sag kritiseres for, at det ikke undersøgte muligheden for eventuelle andre [mere] tungtvejende offentlige interesser.«
- 21 Som følge heraf frifandt Retten Rådet for sagsøgerens påstande, for så vidt de vedrørte afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse.

Retsforhandlinger ved Domstolen og parternes påstande

- 22 I appelskrifterne har Kongeriget Sverige og Maurizio Turco nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, for så vidt Turco derved nægtes aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse. Kongeriget Sverige har endvidere opfordret Domstolen til selv at træffe afgørelse i sagen og at annullere den anfægtede beslutning. Derimod har Turco nedlagt påstand om, at sagen om nødvendigt hjemvises til Retten med henblik på fornyet afgørelse.
- 23 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19. april 2005 er de to appeller blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.
- 24 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 5. oktober 2005 er Kongeriget Nederlandene givet tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for appellanternes påstande.
- 25 Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene og Republikken Finland har nedlagt påstand om, at der gives appellerne medhold i appellerne.
- 26 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse.

Appellerne

- 27 Der er gjort fem anbringender gældende i appellerne, hvoraf de tre første vedrører de samme tre led af det eneste anbringende, som Turco gjorde gældende i første instans.
- 28 For det første har Turco, med støtte fra Kongeriget Nederlandene, gjort gældende, at Retten har begået en fejl ved fortolkningen af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, da den med urette har antaget, at juridiske udtalelser vedrørende lovforslag kan være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, selv om kun forordningens artikel 4, stk. 3, kan anvendes på sådanne udtalelser.
- 29 For det andet har Kongeriget Sverige og Turco gjort gældende, med støtte fra Kongeriget Nederlandene og Republikken Finland, at Retten har foretaget en fejlagtig anvendelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ved at fastslå, at juridiske udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende lovforslag efter selve deres karakter er omfattet af denne undtagelsesbestemmelse.
- 30 For det tredje har Turco gjort gældende, med støtte fra Kongeriget Nederlandene og Republikken Finland, at Retten har foretaget en fejlagtig fortolkning og anvendelse af det hensyn til en mere tungtvejende offentlig interesse, som ifølge artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 kan begrunde udbredelse af et

dokument, som ellers i princippet er omfattet af den undtagelse af hensyn til fortroligheden, som er fastsat i samme bestemmelse for juridisk rådgivning.

- 31 Til støtte for de to sidstnævnte anbringender har Turco påberåbt sig, at Fællesskabets retsorden er baseret på retsstatsprincippet, og at den givne begrundelse er utilstrækkelig.

Indledende bemærkninger

- 32 Før de anbringender, som er gjort gældende til støtte for appellerne, behandles, skal dels omtales de relevante bestemmelser vedrørende den undersøgelse, Rådet er forpligtet til at foretage, når det anmodes om at give aktindsigt i en udtalelse fra dets juridiske tjeneste vedrørende en lovgivningsprocedure, dels den begrundelse, som Rådet er forpligtet til at give for at berettige et eventuelt afslag herpå.

Den undersøgelse, som det påhviler institutionen at foretage

- 33 Formålet med forordning nr. 1049/2001 er, som det er angivet i forordningens fjerde betragtning og artikel 1, at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter.
- 34 Ifølge sin første betragtning skal forordningen ses som led i den beslutning, som er kommet til udtryk i EU-traktatens artikel 1, stk. 2, der blev indføjet ved Amsterdamtraktaten, om at iværksætte 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. Som angivet i forordningens anden betragtning beror offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter på institutionernes demokratiske karakter.
- 35 Når der begæres aktindsigt i et dokument fra Rådet, er det forpligtet til at vurdere i hvert enkelt tilfælde, om dokumentet er omfattet af de undtagelser fra offentlighedens adgang til institutionernes dokumenter, som er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.
- 36 Når henses til forordningens formål skal disse undtagelser fortolkes og anvendes strengt (jf. dom af 18.12.2007, sag C-64/05 P, Sverige mod Kommissionen m.fl., endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 66).
- 37 Hvad angår den undtagelse vedrørende juridisk rådgivning (herefter tillige benævnt »juridisk udtalelse«), som er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, må den undersøgelse, som Rådet skal foretage, når det anmodes om aktindsigt, nødvendigvis foregå i tre etaper svarende til de tre kriterier, som er fastsat i denne bestemmelse.
- 38 For det første skal Rådet sikre sig, at det dokument, som der begæres aktindsigt i, virkelig vedrører en juridisk udtalelse, og i bekræftende fald afgøre, hvilke dele

deraf, som er berørt og dermed kan være omfattet af denne undtagelses anvendelsesområde.

- 39 Selv om et dokument er benævnt »juridisk udtalelse«, er det nemlig ikke automatisk omfattet af den beskyttelse af juridiske udtalelser, som er garanteret ved artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Udover at undersøge, hvorledes dokumentet er benævnt, skal institutionen således sikre sig, at det vitterligt vedrører en sådan udtalelse.
- 40 For det andet skal Rådet undersøge, om en udbredelse af dele af det pågældende dokument, som er fastslået at indeholde en juridisk udtalelse, »ville være til skade for beskyttelsen« heraf.
- 41 I så henseende bemærkes, at hverken forordning nr. 1049/2001 eller forarbejderne hertil afklarer rækkevidden af begrebet »beskyttelse« af juridisk rådgivning. Dette begreb må derfor fortolkes på grundlag af det generelle system i den ordning, som det indgår i, og dennes formål.
- 42 Undtagelsesbestemmelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 må herved fortolkes således, at den har til formål at beskytte en institutions interesse i at indhente juridiske udtalelser, som er åbne, objektive og fuldstændige.
- 43 Betingelsen for at kunne påberåbe sig risikoen for en tilsidesættelse af denne interesse er, at risikoen er rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk.
- 44 Endelig skal Rådet for det tredje, hvis det finder, at udbredelsen af et dokument ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er angivet i det foregående, efterprøve, om der består en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af dokumentet på trods af, at dette ville være til skade for dets mulighed for at indhente åbne, objektive og fuldstændige juridiske udtalelser.
- 45 I denne forbindelse påhviler det Rådet at afveje det særlige hensyn, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, overfor den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, der er nævnt i den anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system.
- 46 Disse betragtninger har naturligvis navnlig betydning, når Rådet optræder som lovgivende myndighed, således som det fremgår af den sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001, hvorefter adgangen til dokumenter bør udvides netop i dette tilfælde. Åbenhed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsakt. Borgernes mulighed for

at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder.

- 47 Endvidere skal fremhæves, at Rådet ifølge artikel 207, stk. 3, andet afsnit, EF er forpligtet til at fastlægge, i hvilke tilfælde det skal anses for at optræde som lovgivende myndighed for at sikre større aktindsigt i disse tilfælde. På samme måde fremgår det af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, at lovgivningsprocessen har en særlig karakter, idet det heri bestemmes, at dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, bør gøres direkte tilgængelige.

Kravet til begrundelsen

- 48 Enhver afgørelse, som Rådet træffer vedrørende de undtagelser, som er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, skal begrundes.
- 49 Hvis Rådet beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal det for det første give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen påberåber sig, og for det andet skal det i de tilfælde, som er omhandlet i denne artikels stk. 2 og 3, give en forklaring hvad angår spørgsmålet, om der ikke desto mindre findes en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af det pågældende dokument.
- 50 Rådet kan i princippet basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter. Rådet er dog i hvert enkelt tilfælde forpligtet til at efterprøve, om de generelle betragtninger, der normalt gælder for en bestemt type dokumenter, konkret har gyldighed for det dokument, som der begæres aktindsigt i.
- 51 De anbringender, som appellanterne har fremført til støtte for deres påstande i appelsagerne, skal vurderes på grundlag af disse retlige betragtninger.
- 52 Det andet anbringende skal gennemgås først.

Det andet anbringende

- 53 Det andet anbringende består af tre led, som alle baseres på, at Retten har anlagt en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Første led af anbringendet går ud på, at Retten har tilsidesat denne bestemmelse ved ikke at foretage en korrekt efterprøvelse af, om Rådet havde undersøgt det pågældende dokument tilstrækkeligt indgående, før det afslog at give aktindsigt heri. Med det andet led af anbringendet kritiserer appellanterne Retten for, at den har accepteret en begrundelse for afslaget på aktindsigt, som var formuleret

generelt i relation til de juridiske udtalelser som helhed, der afgives af Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende lovgivningsakter, og ikke konkret vedrørte den pågældende juridiske udtalelse. Tredje led af appellanternes anbringende er, at Retten har tilsidesat denne bestemmelse ved at antage, at der generelt er behov for at bevare fortroligheden af juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsspørgsmål.

- 54 Rådet har gjort gældende, at det første og andet led af det fremførte anbringende beror på en sammenblanding mellem, på den ene side, princippet om, at hvert enkelt dokument skal vurderes på grundlag af sit indhold, og, på den anden side, muligheden for at påberåbe sig generelle hensyn. Vedrørende anbringendets tredje led fastholder Rådet den opfattelse, det gjorde gældende ved Retten, nemlig at der generelt er behov for at bevare fortroligheden af juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsspørgsmål, da en udbredelse af sådanne udtalelser dels vil kunne skabe tvivl om lovligheden af den pågældende lovgivningsakt, dels, såfremt juridiske udtalelser generelt gøres offentligt tilgængelige, vil bringe uafhængigheden af Rådets Juridiske Tjeneste i fare.
- 55 Hvad angår anbringendets første led må det konstateres, at den omstændighed, at Rådet på den ene side accepterede at give aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelses første afsnit, men på den anden side afslog aktindsigt i den øvrige del af udtalelsen under henvisning til hensynet til beskyttelsen af juridisk rådgivning, gav Retten grundlag for at konkludere, at Rådet faktisk havde vurderet begæringen om aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse på grundlag af dennes indhold og dermed i hvert fald havde gennemført den første fase af den undersøgelse, som er nævnt ovenfor i denne doms præmis 37-47. Anbringendets første led må derfor forkastes.
- 56 Hvad angår anbringendets andet led bemærkes, at den omstændighed, at Retten anerkendte, at Rådet tog generelle hensyn i betragtning som begrundelse for sit delvise afslag på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse, ikke i sig selv kan ugyldiggøre Rettens prøvelse af afslaget, således som det fremgår af denne doms præmis 50.
- 57 Det må dog fastslås, for det første, at Retten ikke krævede, at Rådet efterprøvede, om de generelle hensyn, som det påberåbte sig, faktisk var relevante for den juridiske udtalelse, hvori der ønskedes aktindsigt. For det andet antog Retten fejlagtigt, som det fremgår af de nedenstående betragtninger vedrørende anbringendets tredje led, at der generelt er behov for at bevare fortroligheden af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende lovgivningsspørgsmål.
- 58 Ingen af de to argumenter, som Rådet fremførte i denne forbindelse, og som Retten tog til følge i den appellerede doms præmis 78 og 79, støtter Rettens antagelse på dette punkt.
- 59 Hvad for det første angår Rådets frygt for, at udbredelsen af en udtalelse fra dets juridiske tjeneste vedrørende et lovforslag vil kunne skabe tvivl om lovligheden af

den pågældende lovgivningsakt, bemærkes, at det netop er åbenhed på dette punkt, som vil bidrage til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende. Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed.

- 60 I øvrigt må det antages, at risikoen for, at der opstår tvivl hos de europæiske borgere om lovligheden af en foranstaltning vedtaget af fællesskabslovgiver som følge af, at Rådets Juridiske Tjeneste har afgivet en negativ udtalelse herom, oftest ikke vil blive realiseret, såfremt begrundelsen for foranstaltningen er blevet uddybet, således at det er blevet klarlagt, af hvilke grunde den negative udtalelse ikke er fulgt.
- 61 Det må derfor fastslås, at en generel og abstrakt påberåbelse af risikoen for, at en udbredelse af juridiske udtalelser, der er afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer, kan skabe tvivl om lovgivningsakters lovlighed, ikke udgør tilstrækkeligt grundlag for at antage, at en udbredelse af sådanne udtalelser vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, og kan derfor ikke begrunde et afslag på udbredelse af sådanne udtalelser.
- 62 Hvad for det andet angår Rådets argument om, at uafhængigheden af dets juridiske tjeneste vil blive bragt i fare, såfremt det er muligt at udbrede de juridiske udtalelser, som denne tjeneste afgiver under lovgivningsprocedurer, må det konstateres, at det er denne frygt, som er selve baggrunden for de hensyn, som tilgodeses af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Som det fremgår af denne doms præmis 42, har nævnte undtagelse netop til formål at beskytte en institutions interesse i at indhente juridiske udtalelser, som er kendetegnet ved åbenhed, objektivitet og fuldstændighed.
- 63 På dette punkt hviler Rådets argumentation – såvel for Retten som for Domstolen – imidlertid alene på påstande, som ikke er nærmere underbygget. Vurderet på baggrund af de foregående betragtninger fremgår der ikke at være nogen reel og rimeligt forudsigelig risiko, der ikke er rent hypotetisk, for, at en udbredelse vil være til skade for beskyttelsen af denne interesse.
- 64 Hvad angår muligheden for, at der udøves pression for at opnå indflydelse på indholdet af de udtalelser, som afgives af Rådets Juridiske Tjeneste, skal det alene bemærkes, at selv om ansatte i denne juridiske tjeneste måtte blive udsat for ulovlig pression i dette øjemed, vil det i så fald være denne pression og ikke muligheden for at udbrede de juridiske udtalelser, som vil krænke institutionens interesse i at indhente juridiske udtalelser, der er kendetegnet ved åbenhed, objektivitet og fuldstændighed, og det vil derfor klart påhvile Rådet at træffe de nødvendige foranstaltninger til at bringe en sådan pression til ophør.

- 65 Hvad angår Kommissionens argument om, at det kunne være vanskeligt for en institutions juridiske tjeneste, som først har afgivet en negativ udtalelse vedrørende en lovgivningsakt, der er under vedtagelse, efterfølgende at forsvare retsaktens lovlighed, hvis udtalelsen er blevet offentliggjort, må det fastslås, at et så generelt argument ikke kan begrunde en undtagelse fra det princip om åbenhed, som er fastslået i forordning nr. 1049/2001.
- 66 Ud fra disse betragtninger findes der ikke at foreligge nogen reel og rimeligt forudsigelig risiko, som ikke er rent hypotetisk, for, at udbredelsen af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste, som afgives i forbindelse med lovgivningsprocedurer, vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 67 Under alle omstændigheder må en sådan risiko, såfremt en udbredelse kan være til skade for beskyttelsen af uafhængigheden af Rådets Juridiske Tjeneste, afvejes over for de mere tungtvejende interesser, som ligger til grund for forordning nr. 1049/2001. Som anført i denne doms præmis 45-47 må det anses for en mere tungtvejende offentlig interesse, at udbredelsen af dokumenter, som indeholder en udtalelse fra en institutions juridiske tjeneste vedrørende juridiske spørgsmål, der er opstået i forbindelse med drøftelsen af lovgivningsinitiativer, kan øge lovgivningsprocedurens gennemsækelighed og åbenhed og styrke de europæiske borgeres demokratiske ret til at kontrollere de oplysninger, som har dannet grundlag for en lovgivningsakt, således som det er angivet i forordningens anden og sjette betragtning.
- 68 Det fremgår af de nævnte betragtninger, at der ifølge forordning nr. 1049/2001 principielt må antages at bestå en forpligtelse til at give aktindsigt i de udtalelser, som Rådets Juridiske Tjeneste afgiver i forbindelse med en lovgivningsprocedure.
- 69 Denne konstatering er dog ikke til hinder for, at der kan gives afslag på aktindsigt i en bestemt juridisk udtalelse, der er afgivet under en lovgivningsprocedure, men som er særlig følsom eller har særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure, under henvisning til hensynet til beskyttelsen af juridisk rådgivning/juridiske udtalelser. Den pågældende institution er i så fald forpligtet til at give en detaljeret begrundelse for afslaget.
- 70 I den forbindelse bemærkes endvidere, at en undtagelse, således som det bestemmes i artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001, kun kan anvendes i den periode, hvorunder beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold.
- 71 Under hensyn til disse betragtninger som helhed fremgår det, at Retten fejlagtigt har antaget i den appellerede doms præmis 77-80, at den anfægtede beslutning kunne anses for at være lovligt begrundet og berettiget ud fra et generelt behov for at bevare fortroligheden af juridisk rådgivning vedrørende lovgivningsspørgsmål.

- 72 Heraf følger, at anbringendets andet og tredje led er velbegrundet. Den appellerede dom må derfor ophæves, for så vidt den vedrører afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse, og for så vidt Turco og Rådet derved tilpligtes at betale hver halvdelen af omkostningerne i sagen.

Tredje anbringende

- 73 Det fremgår af betragtningerne vedrørende det andet anbringende, at også det tredje anbringende er velbegrundet, hvilket ligeledes gør det berettiget at ophæve den appellerede dom, for så vidt den vedrører afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse, og for så vidt Turco og Rådet derved tilpligtes at betale hver halvdelen af omkostningerne i sagen.
- 74 Som det er fastslået i denne doms præmis 44-47 samt 67, har Retten anlagt en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 ved at antage, at den mere tungtvejende offentlige interesse, som kan begrunde udbredelse af et dokument, som udgangspunkt skal holdes adskilt fra de principper, som ligger til grund for forordningen.
- 75 De principper, som ligger til grund for en retsakt, er naturligvis dem, som bestemmelserne i den pågældende retsakt skal anvendes på grundlag af.

Første, fjerde og femte anbringende

- 76 Da det andet anbringendes andet og tredje led samt det tredje anbringende er taget til følge og begrundet en ophævelse af den appellerede dom, for så vidt den vedrører afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse og indeholder en afgørelse om de omkostninger i sagen, som Turco og Rådet skal betale, er det unødvendigt at gennemgå det første, fjerde og femte anbringende, som Turco har fremført til støtte for sin appel, da disse anbringender ikke kan medføre, at dommen ophæves i videre omfang.

Virkningerne af den delvise ophævelse af den appellerede dom

- 77 Ifølge artikel 61, stk. 1, i Domstolens statut kan Domstolen, såfremt den ophæver den af Retten truffe afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er tilfældet i denne sag.
- 78 Den anfægtede beslutning er vedtaget på grundlag af en fejlagtig antagelse om, dels at der er et generelt behov for at bevare fortroligheden af juridiske udtalelser afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer, og at dette behov er beskyttet ved artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, dels at de principper, som ligger til grund for denne forordning, ikke kan antages at udgøre en »mere tungtvejende offentlig interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i forordningens artikel 4, stk. 2.

- 79 Det fremgår af denne doms præmis 40-47, 56-68 samt præmis 74 og 75, at der må gives Turco medhold i de anbringender, som han har fremført i første instans, og hvorefter Rådet med urette har antaget, dels at der er et generelt behov for at bevare fortroligheden af udtalelser fra dets juridiske tjeneste afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer, og at dette behov er beskyttet ved artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, dels at Rådet ikke har foretaget en lovlig efterprøvelse af, om der i denne sag er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det pågældende dokument.
- 80 Den anfægtede beslutning må derfor annulleres.

Sagsomkostninger

- 81 Ifølge procesreglementets artikel 122, stk. 1, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen. Procesreglementets artikel 69, som ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager for Domstolen, bestemmer i stk. 2, at det pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.
- 82 Da appellerne er taget til følge, bør Rådet i overensstemmelse med Kongeriget Sveriges og Turcos påstande pålægges at betale de omkostninger, de har afholdt i forbindelse med appelsagerne.
- 83 Rådet og de øvrige procesdeltagere i appelsagerne bærer deres egne omkostninger i forbindelse hermed.
- 84 Da Domstolen endvidere har givet Turco medhold i sagen ved Retten, bør Rådet i overensstemmelse med Turcos påstande under denne sag også pålægges at betale de omkostninger, som Turco har afholdt under sagen i første instans.
- 85 Rådet bærer sine egne omkostninger under sagen i første instans.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret den 23. november 2004 i sag T-84/03, Turco mod Rådet, ophæves, for så vidt den vedrører beslutningen truffet af Rådet for Den Europæiske Union den 19. december 2002 om at give Maurizio Turco afslag på aktindsigt i udtalelse nr. 9077/02 fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, og for så vidt Turco og Rådet ved dommen pålægges at betale hver halvdelen af omkostningerne i sagen.**

- 2) **Rådet for Den Europæiske Unions beslutning af 19. december 2002 om at give Turco afslag på aktindsigt i udtalelse nr. 9077/02 fra Rådets Juridiske Tjeneste annulleres.**
- 3) **Rådet for Den Europæiske Union betaler de omkostninger, som er afholdt af Kongeriget Sverige under appelsagen, tillige med de omkostninger, som er afholdt af Turco dels under appelsagen, dels under sagen, hvori De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans har afsagt nævnte dom.**
- 4) **Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger i appelsagerne.**
- 5) **Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger under sagen i første instans.**

Underskrifter