FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. POIARES MADURO
fremsat den 29. november 2007 [1]

1. Den foreliggende sag, som er indbragt for Domstolen, hidrører fra to appeller, der er indgivet af henholdsvis Kongeriget Sverige og Maurizio Turco til prøvelse af dommen afsagt den 23. november 2004 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sagen Turco mod Rådet [2] (herefter »den appellerede dom«). Ved dommen frifandt Retten Rådet for Den Europæiske Union i det annullationssøgsmål, som Maurizio Turco havde anlagt vedrørende Rådets beslutning af 19. december 2002 om delvis afslag på at give Maurizio Turco aktindsigt i en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste om et direktivforslag.

2. Med deres anbringender vil appellanterne udvirke, at Domstolen træffer afgørelse om rækkevidden og anvendelsen af den undtagelse fra retten til aktindsigt, der ifølge artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning (EF) nr. 1049/2001 [3] gælder for juridisk rådgivning af hensyn til beskyttelsen af fortroligheden.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Sag T-84/03, Sml. II, s. 4061.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

I — Baggrunden for appellen

A — *Gældende retsforskrifter*

3. Artikel 255, stk. 1 og 2, EF bestemmer:

»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden.«

4. Rådet har vedtaget forordning nr. 1049/2001 i medfør af artikel 255, stk. 2, EF. Det udtales i forordningens tredje, fjerde, sjette og ellevte betragtning:

»3) […] 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 […]«

5. Det bestemmes i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, 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 […] som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter«.

6. Ifølge forordningens artikel 2, stk. 1, har enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter »med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning«.

7. Forordningens artikel 4, som 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.

[…]

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 […]«

B — *Faktiske omstændigheder*

8. Den 22. oktober 2002 anmodede Maurizio 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 minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne. Udtalelsen var betegnet som dokument nr. 9077/02.

9. Den 5. november 2002 afslog Rådet under henvisning til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 at give Maurizio Turco aktindsigt i den pågældende udtalelse med den begrundelse, at »udbredelsen af dette dokument [på grund af dets indhold vil] kunne være til skade for beskyttelsen af Rådets interne juridiske udtalelser«, og at »[s]å længe der ikke foreligger en særlig grund, som indicerer, 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«.

10. Den 22. november 2002 genfremsatte Maurizio Turco begæringen under henvisning til, at Rådet havde foretaget en urigtig anvendelse af undtagelserne vedrørende offentlighedens aktindsigt i institutionernes dokumenter i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, og at det demokratiske princip og princippet om borgernes deltagelse i lovgivningsprocessen udgjorde en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste.

11. Ved afgørelse af 19. december 2002 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, at uafhængige 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 vedrørende de pågældende juridiske spørgsmål. I øvrigt kunne en udbredelse heraf skabe usikkerhed om lovmæssigheden af de lovgivningsakter, som vedtages efter afgivelsen af udtalelserne, hvilket kunne svække formodningen for deres lovmæssighed og dermed bringe retssikkerheden og stabiliteten i Fællesskabets retsorden i fare. Hvad angår den tungtvejende offentlige interesse, som Maurizio Turco havde påberåbt sig, kunne denne ikke efter Rådets opfattelse anses for godtgjort alene ved den omstændighed, at offentlighedens adgang til sådanne udtalelser, der afgives som led i drøftelsen af lovgivningsinitiativer, forøger beslutningsprocessens gennemskuelighed og åbenhed. Det samme kunne nemlig anføres om enhver skriftlig stillingtagen eller alle tilsvarende dokumenter fra Rådets Juridiske Tjeneste, hvilket i praksis ville gøre det umuligt for Rådet at afslå aktindsigt i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 og dermed gøre denne bestemmelse formålsløs.

12. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. februar 2003 anlagde Maurizio Turco et annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af Rådets beslutning af 19. december 2002.

C — Den appellerede dom

13. Til støtte for påstanden om annullation af beslutningen gjorde sagsøgeren alene

gældende ved Retten i Første Instans, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 var tilsidesat. Til støtte for dette anbringende fremførte han tre argumenter.

14. Han gjorde principalt gældende, at der var begået en fejl hvad angår retsgrundlaget, da juridiske udtalelser (o.a.: »Juridiske udtalelser« er en oversættelse af »avis juridiques«, hvilket franske udtryk endvidere svarer til udtrykket »juridisk rådgivning« i den danske udgave af direktivets artikel 4, stk. 2, andet led), der udarbejdes som led i behandlingen af lovforslag, henhører under undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 3, og ikke artikel 4, stk. 2, som kun omfatter juridiske udtalelser, der er udarbejdet inden for rammerne af retslige procedurer. Sagsøgerens fortolkning overbeviste imidlertid ikke Retten, som fastslog, at den strider mod bestemmelsens ordlyd, 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 forordningens artikel 4, stk. 2, 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, er således i forvejen omfattet af undtagelsen om beskyttelsen 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 udtalelsen fra dets Juridiske Tjeneste.

15. Subsidiært gjorde sagsøgeren gældende, at artikel 4, stk. 2, er fejlagtigt anvendt, da Rådet med urette har antaget, at alle de udtalelser, som afgives af dets juridiske tjeneste, har krav på beskyttelse af den fortrolighed, som garanteres juridisk rådgivning ved denne bestemmelse, og at Rådet ikke kan foretage en opdeling i kategorier, men er forpligtet til at anvende undtagelsen fra sag til sag på grundlag af en konkret undersøgelse af den afgivne juridiske udtalelse. Sagsøgeren bestred også, at der foreligger et relevant behov for beskyttelse af den pågældende juridiske udtalelse, således som Rådet har angivet i den anfægtede beslutning. Som svar på det første anbringende erkendte Retten, at den omstændighed, at det pågældende dokument er en juridisk udtalelse, ikke i sig selv kan begrunde et afslag på aktindsigt, da Rådet i hvert enkelt tilfælde er forpligtet til at vurdere, om de dokumenter, som ønskes offentliggjort, faktisk er omfattet af de undtagelser, som er opregnet i forordning nr. 1049/2001. Efter Rettens opfattelse angik den begrundelse, som Rådet havde givet for sit afslag på at offentliggøre hele den i sagen omhandlede juridiske udtalelse, tilsyneladende alle Rådets juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsakter og ikke specielt den foreliggende juridiske udtalelse. Retten forkastede dog ikke desto mindre sagsøgerens argumentation af to grunde, nemlig for det første, at den generelle udformning af Rådets begrundelse var berettiget, i betragtning af at angivelsen af supplerende oplysninger, som bl.a. henviser til indholdet af den pågældende juridiske udtalelse, ville gøre undtagelsen formålsløs, og for det andet, at den omstændighed, at Rådet slutteligt accepterede at gøre kun udtalelsens indledende afsnit offentligt tilgængelig, viser, at det undersøgte udtalelsens indhold, før det traf afgørelse vedrørende begæringen om aktindsigt. Hvad angår indsigelsen om, at der ikke forelå det behov for beskyttelse af den pågældende udtalelse, som Rådet havde angivet, afviste Retten, at der var begået et fejlskøn, med den begrundelse, at konsekvensen af at gøre en sådan udtalelse offentligt tilgængelig dels ville være, at offentligheden kunne

gøre sig bekendt med Rådets interne drøftelser vedrørende lovligheden af den lovgivningsakt, udtalelsen vedrører, og dermed kunne rejse tvivl om lovligheden af en sådan lovgivningsakt »på grund af de omhandlede dokumenters særlige karakter«, dels kunne bringe uafhængigheden af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste i fare.

16. Endelig kritiserede sagsøgeren Rådet for, at det ikke efterprøvede, om der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, navnlig hensyn til gennemskueligheden i beslutningsprocessen og principperne om åbenhed og demokrati, som begrunder, at offentligheden bør have adgang til juridiske udtalelser vedrørende lovforslag. Også på det punkt afviste Retten, at der var begået noget fejlskøn, og begrundede det med to betragtninger. For det første, at principperne om gennemskuelighed, åbenhed og demokrati ligger til grund for samtlige bestemmelser i forordning nr. 1049/2001, hvorfor den mere tungtvejende offentlige interesse, som er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 2, i princippet må holdes adskilt fra disse principper, eller den begærende part må i det mindste godtgøre — hvilket ikke var sket i sagen — at de nævnte principper i betragtning af de særlige omstændigheder i sagen har en så påtrængende karakter, at behovet for en beskyttelse af det ønskede dokument må vige herfor. Desuden påhvilede det ifølge Retten den begærende part, som påberåber sig en sådan tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde en offentliggørelse af en juridisk udtalelse, at gøre dette gældende i sin begæring og opfordre institutionen til at tage stilling hertil, skønt institutionen selv kan være opmærksom på en sådan tungtvejende offentlig interesse.

17. Da Retten ikke fandt at kunne give sagsøgeren medhold i nogen af disse argumenter, frifandt den ved dom af 23. november 2004 Rådet for annullationssøgsmålet til prøvelse af afslaget på aktindsigt i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste.

II — Gennemgang af appellerne

18. Kongeriget Sverige og Maurizio Turco har appelleret Rettens dom til Domstolen. Med de anbringender, som appellanterne gør gældende til støtte herfor, anfægter de nærmere bestemt og i det væsentlige den argumentation, Retten har lagt til grund for at frifinde Rådet i første instans. Maurizio Turco har for det første gjort gældende, at der er begået en fejl ved fortolkningen af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, idet Retten fejlagtigt har antaget, at juridiske udtalelser vedrørende lovforslag kan omfattes af denne bestemmelses anvendelsesområde, selv om kun forordningens artikel 4, stk. 3, vil kunne anvendes herpå. For det andet har Maurizio Turco og den svenske regering gjort gældende, 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 den undtagelse, der gælder efter denne bestemmelse for juridisk rådgivning. For det tredje har appellanterne kritiseret Retten for, at den har anlagt en fejlagtig fortolkning og foretaget en urigtig anvendelse af det hensyn til en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde offentliggørelse af et dokument, der ellers i princippet er omfattet af den undtagelse, der gælder for juridisk rådgivning af hensyn til dennes fortrolighed.

19. Før jeg gennemgår disse anbringender i detaljer, skal jeg straks gøre op med de to sidste af Maurizio Turcos anbringender. Han kritiserer i det væsentlige først Retten for at have tilsidesat retsstatsprincippet. Denne opfattelse går ud på, at Retten med sin

antagelse om, at der kan nægtes aktindsigt i en juridisk udtalelse med den begrundelse, at dens offentliggørelse vil kunne rejse tvivl om lovligheden af den lovgivningsakt, som den vedrører [4], reelt har truffet sit valg til fordel for en stabil retsorden, selv om den hviler på ulovlige retsakter. Dette argument kan naturligvis ikke godtages. Det, som Retten har påpeget i de præmisser, appellanten anfægter, er risikoen for, at den subjektive opfattelse, som Rådets Juridiske Tjeneste tilkendegiver om en lovgivningsakts retmæssighed, kunne give anledning til uovervejede sagsanlæg, hvis den blev offentliggjort. En sådan juridisk udtalelse kan imidlertid ikke berøre lovligheden af den lovgivningsakt, som den vedrører. Rådets Juridiske Tjeneste har alene til opgave at bistå Rådet ved forhåndsbedømmelsen af en retsakts lovlighed, men er ikke det organ, som afgør, om denne institutions retsakter er lovlige, idet alene Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse herom med bindende virkning. Dette er i øvrigt grunden til, at Rådet meget vel kan se bort fra en negativ udtalelse fra sin Juridiske Tjeneste, selv om dette politisk set ville være vanskeligere, hvis udtalelsen var offentliggjort. Paradoksalt nok vil en offentliggørelse af Rådets juridiske udtalelser, som dette selv med rette har gjort gældende, risikere at skade den uafhængighed og den uforbeholdenhed, hvormed den juridiske tjeneste kan afgive sine udtalelser, og dermed forringe den nytte, som institutionen kan have af dem ved sin forhåndsbedømmelse af en lovgivningsakts lovlighed.

20. Maurizio Turco har endvidere gjort gældende, at Retten ikke har givet en fornøden begrundelse for dommen, da den ikke har imødegået visse af hans argumenter vedrørende uafhængigheden af Rådets Juridiske Tjeneste. For at kunne træffe afgørelse vedrørende undtagelsen om juridisk rådgivning behøvede Retten imidlertid ikke udtale sig om selve uafhængigheden af Rådets Juridiske Tjeneste eller dets ansatte, men om, i hvilket omfang offentliggørelsen af dens juridiske udtalelser kunne påvirke dennes uafhængighed, dvs. den uforbeholdenhed, hvormed den formodes at afgive dem. Dette gjorde Retten ved at fastslå, at hensynet til »uafhængigheden af udtalelser fra [Rådets] Juridiske Tjeneste« kan begrunde et afslag på udbredelse [5]. Retten kan ikke med føje kritiseres for, at den ikke i forbindelse med denne vurdering gik nærmere ind på Maurizio Turcos påstand om, at udbredelsen af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste ville bidrage til at beskytte denne tjeneste mod uønsket indflydelse udefra, da sagsøgeren ikke, som Retten med føje fremhævede, havde givet nogen forklaringer til støtte herfor [6]. Jeg skal i den forbindelse henvise til, at »Rettens forpligtelse til at begrunde sine afgørelser […] ikke [kan] fortolkes som en forpligtelse til at tage nærmere stilling til hvert eneste anbringende, som påberåbes af en part, navnlig når dette ikke er tilstrækkeligt klart og præcist« [7].

21. Jeg skal derefter behandle de argumenter, som er kernen i appellanternes anbringender. Af hensyn til klarheden skal jeg foretage min gennemgang i to etaper frem for at gennemgå argumenterne et for et. Jeg skal først undersøge, om juridiske udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende lovforslag er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 eller af undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 3,

4 — Jf. den appellerede doms præmis 78.

5 — Den appellerede dom, præmis 79.

6 — Ibidem.

7 — Dom af 11.9.2003, sag C-197/99 P, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8461, præmis 81, og af 11.1.2007, sag C-404/04 P, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, præmis 90.

og derpå behandle spørgsmålet om, hvorledes artikel 4, stk. 2, andet led, bør anvendes.

A — *Anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001*

22. Spørgsmålet her er, om undtagelsen vedrørende aktindsigt i dokumenter i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende juridiske udtalelser kun omfatter juridiske udtalelser, som afgives under retslige procedurer. Dette er Maurizio Turcos opfattelse. Han gør herom gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at antage, at Rådet på grundlag af denne bestemmelse lovligt kunne afslå aktindsigt i den juridiske udtalelse, som Rådets Juridiske Tjeneste havde afgivet vedrørende direktivforslaget om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne. Efter Maurizio Turcos opfattelse indeholder kun artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 hjemmel til at give afslag på offentliggørelse af de juridiske udtalelser, som Rådets Juridiske Tjeneste afgiver vedrørende lovforslag.

23. Denne argumentation står ikke for en nærmere prøvelse. Jeg er her enig med Retten i, at såvel ordlyden af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, den omstændighed, at juridisk rådgivning er nævnt i denne bestemmelse, som den effektive virkning af denne angivelse, taler for, at denne undtagelse ikke kan antages udelukkende at beskytte juridiske udtalelser, som udarbejdes inden for rammerne af retslige procedurer.

24. Hvad angår først fortolkningen af denne bestemmelse efter dens ordlyd taler artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 generelt om beskyttelse af »juridisk rådgivning«. Efter sin affattelse angiver bestemmelsen ikke, at den kun omfatter juridisk rådgivning i forbindelse med retslige procedurer, således som det ville være tilfældet, hvis der var valgt en ordlyd såsom »retslige procedurer, herunder juridisk rådgivning« eller »juridisk rådgivning i forbindelse med retslige procedurer«. Hvis lovgiver ikke sondrer, bør der ikke sondres. Ganske vist fremgår det af Domstolens faste praksis, at undtagelser fra princippet om, at der skal gives offentligheden størst mulig adgang til de dokumenter, institutionerne råder over, skal fortolkes og anvendes strengt [8]. Maurizio Turco har heraf sluttet, at der kun bør kunne nægtes aktindsigt i de juridiske udtalelser, som institutionernes juridiske tjenester afgiver vedrørende lovforslag, i medfør af den snævrere undtagelse i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. Denne undtagelse gælder kun for tilfælde, hvor dokumentets udbredelse »ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet«, hvorimod der gives afslag på aktindsigt i et dokument i medfør af artikel 4, stk. 2, hvis dets udbredelse »ville være til skade for beskyttelsen af […] juridisk rådgivning […], medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse

8 — Herom kan henvises til den nyligt afsagte dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 63, og Rettens dom af 12.9.2007, sag T-36/04, API mod Kommissionen, Sml. II, s. 3201, præmis 53.

i udbredelsen af dokumentet«. Appellanten støtter også sin konklusion herom på formålsbetragtninger med støtte i forordningens sjette betragtning, hvorefter »[a]dgangen til dokumenter bør udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed«. Herom skal jeg imidlertid bemærke, at principperne om en restriktiv fortolkning af undtagelserne og en vid fortolkning af retten til aktindsigt kun gælder, hvor der er behov for en fortolkning. In claris non fit interpretatio (det er ikke nødvendigt at fortolke en klar bestemmelse). Som Retten med føje har fremhævet [9], giver udtrykket »juridisk rådgivning« ikke anledning til nogen fortolkningsvanskeligheder.

25. Dette resultat, som følger af ordlyden af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, bekræftes af de konklusioner, som kan uddrages af den historiske baggrund for udtrykket »juridisk rådgivning« i denne bestemmelse. De bestemmelser vedrørende retten til aktindsigt i dokumenter, som gjaldt før forordning nr. 1049/2001, indeholdt udtrykkelig kun en undtagelse af hensyn til fortroligheden for så vidt angår retslige procedurer og ikke nogen undtagelse for så vidt angår institutionernes juridiske udtalelser [10] (o.a.: jf. anmærkningen i punkt 14 vedrørende det franske udtryk »avis juridiques«). Det er grunden til, at fællesskabslovgiver ønskede at optage en undtagelse for juridisk rådgivning i forordning nr. 1049/2001 ud over undtagelsen for retslige procedurer.

26. Hvis den udtrykkelige omtale af juridisk rådgivning skal have nogen effektiv virkning, må det erkendes, at den ikke blot vedrører juridisk rådgivning i forbindelse med retslige procedurer. Således fastslog Retten hvad angår de regler vedrørende retten til aktindsigt i dokumenter, som gjaldt forud for forordning nr. 1049/2001, at beskyttelsen af retslige procedurer »ikke alene [omfatter] indgivne indlæg eller processkrifter og interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, men også meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og den juridiske tjeneste eller et advokatkontor« [11]. Der er som udgangspunkt ikke grund til at afvige fra denne opfattelse af begrebet »retslige procedurer« i det nye regelsæt, som forordning nr. 1049/2001 udgør [12], da udtrykket »juridisk rådgivning« er blevet indføjet i forordningen med kendskab til opfattelsen i domspraksis af begrebet retslige procedurer.

27. Da de juridiske udtalelser, som udarbejdes inden for rammerne af retslige procedurer, som Retten med føje har angivet [13], derfor i forvejen er omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, må undtagelsen om juridisk rådgivning i samme bestemmelse nødvendigvis have en særskilt betydning og omfatte de juridiske udtalelser, som institutio-

9 — Jf. den appellerede doms præmis 61.

10 — Jf. adfærdskodeks af 6.12.1993 for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (93/730/EF) (EFT L 340, s. 41), Rådets afgørelse 93/731/EF af 20.12.1993 (EFT L 340, s. 43), Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8.2.1994 (EFT L 46, s. 58) og Europa-Parlamentets afgørelse 97/632/EF, EKSF, Euratom af 10.7.1997 (EFT L 263, s. 27).

11 — Rettens dom af 7.12.1999, sag T-92/98, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 3521, præmis 41.

12 — Retten har i øvrigt udtrykkeligt gentaget denne opfattelse i dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023, præmis 89, og i dommen i sagen API mod Kommissionen, præmis 60.

13 — Den appellerede doms præmis 65.

nernes juridiske tjenester afgiver vedrørende lovforslag.

28. Maurizio Turco har imidlertid gjort gældende, at indføjelsen af udtrykket »juridisk rådgivning« i forordning nr. 1049/2001 alene har til formål at præcisere rækkevidden af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer, således som denne undtagelse fremgår af dommen i sagen Interporc mod Kommissionen. Hvis dette var tilfældet, ville forordningens koncipister imidlertid utvivlsomt have valgt en anden formulering i lighed med den, som jeg har angivet ovenfor, såsom »retslige procedurer, herunder navnlig juridisk rådgivning«. Desuden modsiges denne opfattelse af forarbejderne til forordning nr. 1049/2001. Af dem fremgår det nemlig klart, at det ikke har været hensigten at knytte nogen forbindelse mellem »retslige procedurer« og »juridisk rådgivning«, men at man med indføjelsen af det sidstnævnte begreb har villet fastslå i lovgivningen, at der gælder den løsning, som er antaget i retspraksis [14], hvorefter man for at beskytte fortroligheden af udtalelser fra institutionernes juridiske tjenester vedrørende lovforslag havde tilføjet kategorierne »fællesskabsrettens stabilitet« og »fællesskabsinstitutionernes mulighed for at udøve dens funktioner« [15] blandt de kategorier af hensyn til den offentlige interesse, som udtrykkeligt var nævnt i de dagældende retsforskrifter vedrørende retten til aktindsigt i dokumenter. Som anført af Rådet indeholdt Kommissionens oprindelige forslag til forordning to særskilte undtagelser vedrørende »fællesskabsrettens stabilitet« og »retslige procedurer« [16]. Den første undtagelse blev derpå omformuleret, således at den omfattede »institutionernes adgang til at indhente udtalelse fra deres juridiske tjenester« [17], og efter drøftelser under lovgivningsproceduren blev denne formulering endelig forkortet og præciseret, således at den fik den affattelse, som er optaget i forordning nr. 1049/2001 [18].

B — *Anvendelsen af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001*

29. For det tilfælde, at det ikke desto mindre antages, at juridiske udtalelser fra institutionernes juridiske tjenester vedrørende lovforslag er omfattet af den undtagelse af hensyn til fortroligheden, som er indeholdt i artikel 4, stk. 2, andet led, har de to appellanter kritiseret Retten for at have anlagt en udvidende fortolkning heraf, som er i strid med princippet om den videst mulige adgang til institutionernes dokumenter, idet Retten for det første har fastslået, at alle juridiske udtalelser i princippet er omfattet af denne undtagelse, og for det andet i for høj grad har begrænset rækkevidden af den undtagelse fra undtagelsen, som er betinget af, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde, at den pågældende juridiske udtalelse ikke desto mindre gøres offentligt

14 — Jf. kendelse afsagt af Rettens præsident den 3.3.1998, sag T-610/97 R, Carlsen m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 485.

15 — Teorien tog i øvrigt ikke fejl ved at antage, at man her overtog løsningen i Carlsen-sagen: jf. bl.a. M.E. De Leeuw, »The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?«, *ELR*, vol. 28 (2003), nr. 3, s. 324, på s. 334, og S. Peers, »The new regulation on access to documents: a critical analysis«, *YEL*, 2002, s. 385, på s. 400.

16 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2000/C 177 E/10 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2000 C 177 E, s. 70) (bilag B 1).

17 — Kompromisforslag udarbejdet af det franske formandskab i december 2000 (dok. 14938/00 af 22.12.2000, bilag B 2).

18 — Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (KOM(2001) 299 endelig udg., EFT 2001 C 240 E, s. 165) (bilag B 3).

tilgængelig. Jeg skal undersøge disse to punkter hver for sig.

30. Opgaven tegner til at være vanskelig. Artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 er en af disse retsforskrifter, som det kan forekomme en umulig opgave at anvende. Lovgiver har her forsøgt at få to bestemmelser, som er i direkte modstrid med hinanden og vanskelige at forene, til at fungere side om side i samme retsforskrift. Man kan her være fristet til at citere, hvad Elisabeth Taylor siger til Paul Newman i filmen »Cat on a Hot Tin Roof«, der bygger på teaterstykket af Tennessee Williams: »I'm not living with you. We occupy the same cage, that's all«. Domstolen kan næppe gøre meget mere end at bestræbe sig på at gøre sameksistensen i denne normative »cage« så gnidningsfri som mulig.

1. Spørgsmålet om den konkrete anvendelse af den undtagelse vedrørende juridisk rådgivning, som er begrundet i hensynet til fortroligheden

31. Efter begge appellanters opfattelse har Retten fejlagtigt antaget, at der findes et generelt behov for at beskytte fortroligheden af juridiske udtalelser, således at disse undtages fra den kategori af dokumenter, for hvilken der er adgang til aktindsigt. Hermed har Retten ikke taget hensyn til nødvendigheden af, at der foretages en individuel og konkret undersøgelse, idet der ikke bør gives afslag på en begæring om aktindsigt før efter en undersøgelse af det ønskede dokuments indhold. Dette anbringende kan ikke tages til følge, da det dels er baseret på en urigtig fortolkning af den appellerede dom, dels på en fejlagtig opfattelse af anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning.

a) Princippet om en konkret undersøgelse

32. Det fremgår af fast retspraksis, at der kun kan gives afslag på aktindsigt i dokumenter efter en vurdering af, om udbredelsen af det pågældende dokument i betragtning af dets indhold ville være i strid med en offentlig interesse, som er beskyttet af en undtagelsesbestemmelse, der er begrundet i hensynet til fortroligheden. Dette krav om en konkret og individuel undersøgelse er for det første en følge af princippet om en indskrænkende fortolkning og anvendelse af undtagelserne fra adgangen til aktindsigt [19]. Dette følger endvidere af proportionalitetsprincippet, hvorefter en institution er forpligtet til at overveje, om der kan gives delvis aktindsigt i et dokument, således at de elementer i dokumentet, som indeholder oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelsen fra adgangen til aktindsigt i dokumenter, gøres tilgængelige [20]. Hensynet til fortroligheden bør nemlig ikke tillægges større betydning end det er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af den offentlige interesse, som begrunder fravigelsen af princippet om åbenhed. Disse løsninger, som allerede blev antaget inden for rammerne af den ordning, som gjaldt

19 — Jf. bl.a. 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 27, samt Rettens dom af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, præmis 49-52, af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 110-112, af 12.7.2001, sag T-204/99, Mattila mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2265, præmis 87, og af 7.2.2002, sag T-211/00, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 55 og 56.

20 — Jf. bl.a. dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 26-30, samt Rettens dom af 12.12.2000, sag T-123/99, JT's Corporation mod Kommissionen, Sml. II, s. 3269, præmis 44, og dommen i sagen Kuijer mod Rådet, præmis 57.

før forordning nr. 1049/2001, har endnu større gyldighed efter denne forordning, da den tilsigter at fastsætte bestemmelser for udøvelsen af en ret, der har fået karakter af en grundlæggende ret, i kraft af at den er blevet fastsat i artikel 255 EF, som blev indføjet ved Amsterdamtraktaten [21]. Det kan derfor ikke overraske, at man i retspraksis har videreført de samme løsninger ved anvendelsen af forordning nr. 1049/2001. Da formålet med denne forordning ifølge praksis ved Fællesskabets retsinstanser er at give offentligheden den videst mulige adgang til aktindsigt i institutionernes dokumenter, skal de undtagelser, som er begrundet i fortrolighedshensynet, fortolkes og anvendes indskrænkende [22]. Følgelig skal den undersøgelse, som det er nødvendigt at foretage i forbindelse med behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, først og fremmest have en konkret karakter, da den omstændighed alene, at et dokument vedrører en interesse, som er beskyttet af en undtagelse, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at anvende undtagelsen. Det er tillige en betingelse, at den pågældende institution på grundlag af de oplysninger, dokumentet indeholder, først har undersøgt, om aktindsigten heri konkret og faktisk kan krænke den beskyttede interesse, og om risikoen herfor er rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk. Undersøgelsen skal endvidere have en individuel karakter og udføres for hvert enkelt dokument, da kun en sådan undersøgelse giver institutionen mulighed for at vurdere, om der kan gives den begærende part delvis aktindsigt [23].

21 — Hvad angår denne »ophøjelse« af retten til aktindsigt i dokumenter skal jeg henvise til min redegørelse i forslag til afgørelse af 18.7.2007 i sag C-64/05 P, Sverige mod Kommissionen m.fl., punkt 37-40, der verserer ved Domstolen.

22 — Jf. bl.a. dommen i sagen Sison mod Rådet, præmis 61-63.

23 — Hvad angår denne forpligtelse til at foretage en konkret og individuel vurdering, jf. senest dommen i sagen API mod Kommissionen, præmis 54-56; jf. endvidere Rettens dom af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, præmis 69-74, af 14.12.2006, sag T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, Sml. II, s. 5131, præmis 77-79, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, præmis 105 og 115-117.

33. I den foreliggende sag har Retten ikke, som hævdet af appellanterne, godtaget, at Rådet foretog en abstrakt og overordnet vurdering af risikoen for en tilsidesættelse af den beskyttelse af juridiske udtalelser, som en udbredelse af det ønskede dokument ville have medført, men har henholdt sig til de førnævnte principper. Den henviste således udtrykkeligt til, at Rådet 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« [24], hvorefter den efterprøvede, om Rådet behørigt havde opfyldt denne forpligtelse.

34. Med henblik herpå forvissede Retten sig først om, at det ønskede dokument virkelig var en juridisk udtalelse, og fastslog, at det er »en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne« [25]. Retten begrænsede imidlertid ikke kravet om en konkret undersøgelse hertil. Den efterprøvede også, 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«, da »[d]en omstændighed, at det pågældende dokument har karakter af juridisk rådgivning, […] ikke i sig selv [kan] begrunde anvendelsen af den påberåbte undtagelse« [26]. Først efter at have fastslået, at Rådet sluttelig havde gjort det indledende afsnit i den pågældende juridiske udtalelse offentligt tilgængelig, forkastede Retten anbringendet om, at Rådet ikke havde undersøgt udtalelsens indhold, da det traf afgørelse vedrørende den omtvistede begæring om aktindsigt.

24 — Den appellerede doms præmis 69.

25 — Den appellerede doms præmis 70.

26 — Den appellerede doms præmis 71 og 72.

35. Rettens fremgangsmåde må godkendes. Vurderingen af, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør efterkommes, skal vurderes »på grundlag af de konkrete oplysninger, dokumenterne indeholder« og ikke ud fra, hvilken kategori dokumentet er omfattet af. Et dokument bør ikke automatisk være omfattet af den beskyttelse, som er garanteret »juridisk rådgivning« ved artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 af hensyn til fortroligheden, blot fordi dokumentet er en juridisk udtalelse fra Rådet vedrørende et lovforslag, eller fordi det betegnes »juridisk rådgivning«. Man må forvisse sig om, at der foreligger en juridisk udtalelse ikke blot ved at se på, hvem der er ophavsmanden, og hvorledes dokumentet betegnes. Hvis det er tilfældet, må der endvidere skelnes mellem de afsnit i udtalelsen, som indeholder generelle juridiske overvejelser, og hvori udtalelsens emne er angivet, og de afsnit, som udtrykker den juridiske tjenestes opfattelse vedrørende lovforslagets lovlighed. På grund af forpligtelsen til eventuelt at give delvis aktindsigt skal de førstnævnte afsnit gøres offentligt tilgængelige, hvilket Retten forsikrede sig om, idet den udtalte, at Rådet sluttelig havde givet Maurizio Turco aktindsigt i det indledende afsnit, hvori var angivet, at den pågældende udtalelse indeholdt rådgivning fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende spørgsmålet om Fællesskabets kompetence for så vidt angår adgangen til arbejdsmarkedet for statsborgere fra tredjelande [27].

36. Der skal således ikke blot foretages en konkret og individuel vurdering, men opfyldelsen af denne forpligtelse kræver også, at begrundelsen for afslaget fremgår. Institutionen kan derfor i princippet ikke i den begrundelse, den angiver for afslaget, begrænse sig til generelle betragtninger vedrørende det ønskede dokuments karakter eller type, men skal basere sig på de oplysninger, som dokumentet faktisk indeholder [28]. Det fremgår dog af retspraksis, at det er lovligt at give en generel begrundelse, der henviser til en bestemt kategori af dokumenter i de tilfælde, hvor det er umuligt at angive de særlige grunde, som retfærdiggør afslaget på aktindsigt i et dokument, uden at afsløre dettes indhold eller et væsentligt element heri, og uden dermed at tilsidesætte den interesse, som undtagelsen af hensyn til fortroligheden skal beskytte, og således fratage undtagelsen dens hovedformål [29]. Af denne grund kan Maurizio Turco ikke med føje kritisere Retten for at have undladt at afkræve Rådet en særskilt begrundelse for afslaget på aktindsigt i det ønskede dokument. Ganske vist anerkendte Retten udtrykkeligt, at Rådets begrundelse for afslaget på aktindsigt generelt angik Rådets juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsakter og ikke specielt den i sagen omhandlede udtalelse. Den fandt dog, at den generelle udformning af begrundelsen var berettiget i denne sag »i betragtning af, at angivelsen af supplerende oplysninger, herunder en omtale af indholdet af den pågældende juridiske udtalelse, ville gøre den påberåbte undtagelse formålsløs« [30].

b) Begrænsningerne i den konkrete efterprøvelse af hvert enkelt tilfælde

37. Rettens opfattelse må også forstås rigtigt. Den generelle udformning, som Rådet

27 — Jf. den appellerede doms præmis 75.

28 — Jf. bl.a. dommen i sagen JT's Corporation mod Kommissionen, præmis 46 og 65, og i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, præmis 130, samt dommen af 16.12.2006 i sagen Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, præmis 77m og præmis 80-83, og dommen i sagen API mod Kommissionen, præmis 66-68.

29 — Jf. bl.a. dommen i sagen Sison mod Rådet, præmis 83, og i sagen API mod Kommissionen, præmis 67.

30 — Den appellerede doms præmis 74.

har givet af sin begrundelse for afslaget på aktindsigt i denne sag, skyldes også, at der er grænser for kravet om en konkret og individuel behandling i hvert enkelt tilfælde af begæringer om aktindsigt i juridiske udtalelser. Alt i det begærede dokument, som er udtryk for den juridiske tjenestes opfattelse vedrørende lovforslagets lovlighed, dvs. alt det, som udgør selve den juridiske udtalelse, er i princippet beskyttet af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Intet andet end den juridiske udtalelse, men til gengæld også hele denne, er omfattet af bestemmelsen. Den konkrete efterprøvelse af hver enkelt tilfælde har altså alene til formål at afgøre, i hvilket omfang det ønskede dokument er omfattet af den undtagelse, som gælder for juridisk rådgivning af hensyn til dennes fortrolighed, dvs. fastlægge, hvad der i dokumentet har karakter af juridisk rådgivning. Artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 bygger nemlig på en generel formodning om, at de juridiske udtalelser, som institutionernes juridiske tjenester afgiver vedrørende lovforslag, er fortrolige netop af de grunde, som Rådet har fremført til støtte for sit afslag i denne sag på at give aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse.

38. Til bekræftelse heraf er det tilstrækkeligt kort at angive den historiske baggrund for denne bestemmelse. Allerede generaladvokat Jacobs anbefalede, at en part under en sag ved Domstolen ikke kan påberåbe sig en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste uden udtrykkeligt samtykke fra denne, da det »ganske klart [ville] være til skade for den almene interesse i at kunne indhente uafhængig juridisk rådgivning« [31]. Som jeg tidligere har nævnt [32], havde Fællesskabets retsinstanser selv mindre end tre år efter fastslået, at der gjaldt en undtagelse af hensyn til fortroligheden for udtalelser fra institutionernes juridiske tjenester vedrørende lovforslag, med den begrundelse, at »[e]n offentliggørelse af dokumenter af denne karakter ville medføre, at drøftelserne og meningsudvekslingerne internt i institutionen vedrørende lovligheden og rækkevidden af den retsakt, der skal vedtages, gøres almindelig kendte [... hvorfor] en offentliggørelse [vil] kunne medføre, at institutionen mister enhver interesse i at anmode de juridiske tjenester om skriftlige udtalelser«. Som angivet i dommen var begrundelsen med andre ord, at »[e]n offentliggørelse af sådanne dokumenter [...] kunne skabe usikkerhed med hensyn til lovligheden af Fællesskabets retsakter og dermed have en negativ virkning på den måde, hvorpå fællesskabsinstitutionerne udøver deres funktioner« [33]. Fællesskabets retsinstanser har efterfølgende også begrundet denne undtagelse med »den almene interesse i, at institutionerne kan indhente uafhængige juridiske udtalelser fra deres juridiske tjeneste« [34]. Som jeg allerede tidligere har nævnt, er det denne i retspraksis fastslåede løsning, som lovgiver godkendte i forordning nr. 1049/2001.

39. Der er hermed fastslået et princip om, at juridiske udtalelser ikke skal offentliggøres, hvilket bl.a. omfatter alle de juridiske vurderinger, som institutionernes juridiske tjenester foretager vedrørende lovforslag. Ganske vist har visse medlemsstater, såsom Sverige, antaget en anden løsning i deres nationale ret, men den foreliggende retsstilling er resultatet af et politisk valg truffet af fællesskabslovgiver, som har ladet sig overbevise af de nævnte grunde.

31 — Forslag til afgørelse i sag C-350/92, Spanien mod Rådet, hvori Domstolen afsagde dom den 13.7.1995, Sml. I, s. 1985 og 1988, punkt 35.

32 — Jf. ovenfor, punkt 26.

33 — Jf. kendelsen afsagt af Rettens præsident den 3.3.1998 i sagen Carlsen m.fl. mod Rådet, præmis 46.

34 — Domstolens kendelse af 23.10.2002, sag C-445/00, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 9151, præmis 12, Rettens dom af 8.11.2000, sag T-44/97, Ghignone m.fl. mod Rådet, Sml. Pers. I-A, s. 223, og II, s. 1023, præmis 48, og Rettens kendelse af 10.1.2005, sag T-357/03, Gollnisch m.fl. mod Parlamentet, Sml. II, s. 1, præmis 34.

40. Det hensyn, som beskyttes af den undtagelse, der gælder for juridiske udtalelser af hensyn til fortroligheden, begrunder nemlig i princippet, at alle de juridiske udtalelser, som afgives af institutionernes juridiske tjenester vedrørende lovforslag, holdes hemmelige. Adgangen til en hvilken som helst af disse udtalelser vil således konkret og rent faktisk kunne undergrave institutionens mulighed for at indhente en udtalelse fra sin juridiske tjeneste, som er åben, objektiv og fuldstændig, og som dermed er brugbar for institutionen ved vurderingen af en lovteksts lovmæssighed. Såfremt en sådan udtalelse blev offentliggjort, ville det tvinge den juridiske tjeneste til at udvise tilbageholdenhed og forsigtighed ved affattelsen heraf for ikke at begrænse institutionens beslutningsdygtighed. Dette ville i væsentlig grad afsvække institutionens nytte af udtalelsen. Desuden kunne det befrygtes, at en juridisk tjeneste, hvis dens juridiske udtalelser kunne offentliggøres, fremover kun ville meddele de væsentligste punkter mundtligt, hvilket ville svække gennemskueligheden mere end anvendelsen af princippet om, at juridiske udtalelser ikke må offentliggøres. Der er i den forbindelse grund til at til at minde om, at det bedste undertiden kan være det godes fjende. Såfremt en institution valgte ikke at følge en negativ udtalelse fra sin juridiske tjeneste, ville offentliggørelsen heraf i øvrigt, såfremt der senere måtte blive anlagt retssag, kunne skade institutionens mulighed for at forsvare sig under sagen, så meget mere som den i så fald ville være repræsenteret under sagen af sin juridiske tjeneste.

41. I modsætning til, hvad de to appellanter har gjort gældende, er der altså ikke grund til at sondre mellem de juridiske vurderinger, som er indeholdt i en juridisk udtalelse, og som har krav på beskyttelse efter artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, og de juridiske vurderinger, som ikke har krav herpå. Det vil navnlig være i strid med den beskyttede interesse at ville sondre mellem »positive« eller »uskadelige« udtalelser, som burde offentliggøres, og »negative« eller »følsomme« udtalelser, som burde holdes fortrolige. Som Rådet med rette har indvendt, ville et afslag på offentliggørelse afsløre, at der er tale om en negativ udtalelse, og ville have alle de skadelige virkninger, som allerede er nævnt, og som netop skal undgås med undtagelsen af hensyn til fortroligheden. Jeg kan heller ikke give den svenske regering medhold i den opfattelse, at der bør tages hensyn til det stadium, som drøftelserne vedrørende en lovgivning befinder sig på. Også her har Rådet med rette indvendt, at lovbestemmelsers lovlighed kan anfægtes på et hvilket som helst tidspunkt ved forelæggelse af et præjudicielt spørgsmål eller ved fremsættelse af en ulovlighedsindsigelse. På dette punkt må man helt og holdent tilslutte sig Rettens opfattelse om, »at når henses til den særlige beskaffenhed af de juridiske tjenesters udtalelser, synes disse dokumenter ikke som udgangspunkt at miste deres fortrolige karakter i årenes løb«. Som Retten tilføjede, vil »[e]n offentliggørelse heraf […] således stadig kunne skade de offentlige interesser i at sikre fællesskabsrettens stabilitet og institutionernes mulighed for at udøve deres funktioner, idet de ovennævnte begrundelser for en sådan undtagelse fra adgangen til aktindsigt ikke synes at ændre sig med tiden« [35]. Betragtninger vedrørende den forløbne tid giver derfor ikke grundlag for at anfægte den omstændighed, at der for alle juridiske udtalelser gælder det princip i forordning nr. 1049/2001, at de ikke skal offentliggøres. Det betyder imidlertid ikke, at de er uden betydning, men, som det vil fremgå af det følgende, kan den tid, der er forløbet, kun tages i betragtning ved vurderingen af, om der foreligger en mere tungtvejende interesse, som kan begrunde udbredelsen af en juridisk udtalelse ved fravigelsen

35 — Kendelsen i sagen Carlsen m.fl. mod Rådet, præmis 50.

af det krav om fortrolighed, som denne ellers i princippet er omgærdet af.

42. Det fremgår, at det er selve karakteren af den offentlige interesse, som ligger til grund for undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, som beskytter fortroligheden af alle de juridiske udtalelser, der afgives vedrørende lovforslag. Retten kunne derfor med føje fastslå, at det omtvistede afslag på aktindsigt var lovligt »på grund af de omhandlede dokumenters særlige karakter«, og fordi »det kan være en beskyttelsesværdig interesse at værne om uafhængigheden af udtalelser fra [Rådets] Juridiske Tjeneste« [36].

43. Selv om der således ikke er nogen tvivl om, som Retten i øvrigt har fastslået, at »den forpligtelse, der påhviler en institution, til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af indholdet af de dokumenter, der er omfattet af en begæring om aktindsigt, [principielt] finder anvendelse på alle de undtagelser, der fremgår af stk. 1-3 i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, uanset hvilket område de ønskede dokumenter vedrører« [37], er der forskel på, i hvilket omfang denne forpligtelse gælder ved gennemførelsen af undtagelsen for juridisk rådgivning og for de andre undtagelser. I disse sidste tilfælde afhænger spørgsmålet om, hvorvidt udbredelsen af et dokument faktisk kan være til skade for den beskyttede interesse, ikke blot af dokumentets indhold, men også af karakteren af de heri indeholdte oplysninger. Selv om et dokument f.eks. vedrører aktiviteter i forbindelse med en inspektion eller en undersøgelse, vil en udbredelse af det ikke uden videre medføre en risiko for, at denne ikke kan gennemføres, og dermed ikke nødvendigvis undergrave beskyttelsen af formålene med inspektionen eller undersøgelsen [38]. På samme måde vil den omstændighed, at et dokument indeholder negative oplysninger eller vurderinger vedrørende den politiske situation eller beskyttelsen af menneskerettighederne i et tredjeland, ikke nødvendigvis indebære, at dens udbredelse vil berøre EU's internationale forbindelser [39].

44. Jeg må erkende, at den fortolkning, jeg foreslår, indebærer væsentlige begrænsninger i undersøgelsen i hvert enkelt konkret tilfælde af undtagelsen for juridisk rådgivning af hensyn til fortroligheden. Dette er imidlertid som tidligere angivet blot en følge af vanskelighederne ved at påse, at en retsforskrift, som indeholder en klar modsigelse, sikres en effektiv virkning og en rimelig forståelse i praksis.

45. Det følger af det anførte, at Retten ikke har tilsidesat kravet om en individuel og konkret undersøgelse af de ønskede dokumenter i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen for juridisk rådgivning af hensyn til fortroligheden.

36 — Den appellerede doms præmis 78 og 79.

37 — Jf. dommen af 14.12.2006 i sagen Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, præmis 85, og dommen i sagen API mod Kommissionen, præmis 57.

38 — Jf. dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, præmis 104-134.

39 — Jf. dommen i sagen Kuijer mod Rådet.

2. Undtagelsen fra undtagelsen af hensyn til en mere tungtvejende offentlig interesse

46. Kravet om bevarelse af fortroligheden af juridisk rådgivning kan dog ikke være absolut. Princippet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 om ikke at offentliggøre juridisk rådgivning må ifølge samme bestemmelses ordlyd vige, hvis »en mere tungtvejende offentlig interesse« begrunder en udbredelse af dokumentet. Det er i øvrigt også af hensyn til interesseafvejningen mellem, på den ene side, den interesse, der beskyttes af undtagelsen fra retten til aktindsigt for juridisk rådgivning, og på den anden side eventuelt foreliggende mere tungtvejende offentlige interesser, at der skal foretages en konkret undersøgelse af det ønskede dokument [40].

47. Hvad dette spørgsmål angår gør Maurizio Turco gældende, at Retten fejlagtigt har fastslået, at den mere tungtvejende offentlige interesse, som kan begrunde udbredelse af dokumentet, i princippet må holdes adskilt fra de principper om gennemskuelighed, åbenhed og demokrati eller om borgernes deltagelse i beslutningsprocessen, som ligger til grund for forordning nr. 1049/2001, medmindre den begærende part godtgør, at anvendelsen af disse 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. Maurizio Turco kritiserer også Retten for, at den med sin afgørelse om ikke at anordne den juridiske udtalelse fremlagt, har udelukket sig fra muligheden for at efterprøve, om Rådet, da det afslog at fremlægge denne, havde foretaget en korrekt afvejning af hensynet til beskyttelse af juridiske udtalelser over for hensynet til en mere tungtvejende offentlig interesse.

40 — Jf. i denne retning dommen i sagen API mod Kommissionen, præmis 54.

a) Identificeringen af en mere tungtvejende offentlig interesse

48. Det første af de ovennævnte anbringender rejser det vanskelige spørgsmål om karakteren af den »mere tungtvejende offentlig[e] interesse« i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, som kan begrunde udbredelse af en juridisk udtalelse under fravigelse af det krav om fortrolighed, som i princippet er sikret denne type dokumenter. Er der tale om en offentlig interesse i aktindsigt i dokumenter, som på grund af de særlige omstændigheder i sagen må tillægges større vægt end den offentlige interesse i en beskyttelse af juridiske udtalelser, eller om en anden og mere tungtvejende offentlig interesse end den offentlige interesse i aktindsigt?

49. Ved at vælge det andet alternativ forpligtede Retten sagsøgeren til at angive en offentlig interesse, som er forskellig fra og mere tungtvejende end den offentlige interesse i gennemskuelighed, åbenhed og demokrati samt borgernes deltagelse i beslutningsprocessen. Dette er en så vanskelig opgave, at det næppe er sandsynligt, at der nogensinde vil blive indrømmet aktindsigt i et dokument på grund af en mere tungtvejende offentlig interesse [41]. Den støder på den uovervindelige vanskelighed at angive de offentlige interesser, som er vigtigere end den »normale« offentlige interesse i gennemskuelighed.

41 — Således som det med rette er gjort gældende i den juridiske litteratur, jf. bl.a. H.R. Kranenborg, »Is it time to revise the European regulation on public access to documents?«, *European public law*,bind 12, 2006, nr. 2, s. 251, jf. navnlig s. 259, 261 og 262.

50. Efter min opfattelse er denne fortolkning af forordning nr. 1049/2001 ikke tvingende nødvendig. Jeg føler mig ikke overbevist om Rettens argument om, at den mere tungtvejende offentlige interesse, som kan begrunde en udbredelse af et dokument under fravigelse af det principielle krav om juridiske udtalelsers fortrolighed, i princippet må holdes adskilt fra principperne om gennemskuelighed, åbenhed og demokrati samt borgernes deltagelse i beslutningsprocessen, da disse principper ligger til grund for forordningens bestemmelser som helhed. Efter min opfattelse må det sidste sætningsled i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 faktisk forstås således, at det forpligter den pågældende institution til at foretage en afvejning af den offentlige interesse, som er beskyttet af undtagelsen af hensyn til fortroligheden, over for den offentlige interesse i aktindsigt, på grundlag af det ønskede dokuments indhold og de særlige omstændigheder i sagen. Med andre ord er formålet med denne bestemmelse hvad angår undtagelsen vedrørende fortroligheden af juridisk rådgivning (juridiske udtalelser), at selv om det offentlige hensyn til beskyttelse af juridiske udtalelser i princippet har større vægt end den offentlige interesse i aktindsigt, kan det tænkes, at en undersøgelse af de faktiske omstændigheder i sagen og indholdet af den pågældende juridiske udtalelse kan føre til, at interesseafvejningen bør falde ud til den modsatte side.

51. Det er også denne fortolkning, som generaladvokat Geelhoed har anlagt, idet han fandt, at det »klart fremgår af den udtrykkelige ordlyd« af artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, at »institutionerne ved bedømmelsen af, om man skal afslå aktindsigt, skal foretage en afvejning mellem de særlige interesser, som skal beskyttes ved at afslå aktindsigt (f.eks. beskyttelsen af forretningsinteresser, retssager eller institutionens beslutningsproces), og den almene, offentlige interesse i, at der gives aktindsigt i de pågældende dokumenter« [42]. Det er endda også nærmest på denne måde, at Rettens praksis efter den appellerede dom synes at måtte forstås. Retten har således under henvisning til undtagelserne i artikel 4, stk. 3, antaget, at institutionerne ved anvendelsen af disse undtagelser »råder over en skønsbeføjelse, der gør det muligt for dem at foretage en afvejning af deres interesse i at opretholde tavshedspligten om deres drøftelser mod borgernes interesse i at få indsigt i dokumenterne« [43].

52. For mig at se er dette den eneste fortolkning, som sikrer efterlevelsen af den undtagelse fra undtagelsesbestemmelsen af hensyn til fortroligheden, som er begrundet i hensynet til en mere tungtvejende offentlig interesse. Dette bekræftes af de illustrationer af mere tungtvejende offentlige interesser, som Rådet gav under den mundtlige forhandling. Selv om Rådet er enig i Rettens opfattelse om, at disse interesser skal holdes adskilt fra de principper, der ligger til grund for forordning nr. 1049/2001, viser illustrationerne vanskeligheden, for ikke at sige umuligheden af at foretage denne sondring. Det gælder således den nævnte mulighed for at offentliggøre uomtvistede juridiske udtalelser, idet forklaringen herpå er den, at formålet med at beskytte juridiske udtalelser — som er at bevare institutionens adgang til at indhente åbne og uafhængige udtalelser og ønsket om at forhindre, at der rejses indsigelser mod lovgivningens retmæssighed — ikke kræver, at uomtvistede udtalelsers fortrolighed bevares, hvorfor offentlighedens interesse i aktindsigt har forrang. Det samme gælder juridiske udtalelser, som afgives med henblik på at blive offentliggjort, og hvor grunden er, at offentliggørelsen netop har til formål at

42 — Forslag til afgørelse i sagen Sison mod Rådet, punkt 27.

43 — Rettens dom af 25.4.2007, sag T-264/04, WWF European Policy Programme mod Rådet, Sml. II, s. 911, præmis 44.

gøre en ende på diskussionen om lovligheden af institutionens handlemåde.

53. På samme måde skal den pågældende institution tage hensyn til den tid, der er forløbet siden dokumentets udstedelse, da dette kan afsvække de hensyn til den offentlige interesse, som begrunder, at en juridisk udtalelse i princippet bevarer sin fortrolighed, i en sådan grad, at det kan medføre, at interesseafvejningen falder ud til fordel for den offentlige interesse i gennemskuelighed. Dette kan bl.a. være tilfældet, såfremt den lovgivningsforanstaltning, som den ønskede juridiske udtalelse vedrørte, siden hen er blevet ophævet.

54. I denne sag var Rådet altså forpligtet til at afveje hensynet til den beskyttelse af juridiske udtalelser, som er begrundet i at bevare stabiliteten i Fællesskabets retsorden og uafhængigheden i de udtalelser, som afgives af dens Juridiske Tjeneste, over for hensynet til den offentlige interesse i gennemskuelighed. Denne interesseafvejning, som påhviler den pågældende institution, kan ikke, som Retten har antaget i den appellerede dom [44], begrænses af, at sagsøgeren først godtgør, at kravet om gennemskuelighed er så påtrængende i betragtning af de særlige omstændigheder i sagen, at behovet for en beskyttelse af den pågældende juridiske udtalelse må vige herfor. I så fald ville man overse, at en af begrundelserne for, at den pågældende institution skal foretage en konkret og individuel undersøgelse er, at der påhviler den en sådan forpligtelse til at foretage en afvejning af de offentlige interesser, som er impliceret [45]. Navnlig ville man pålægge den part, som begærer aktindsigt, en alt for tung bevisbyrde: Hvordan skal han dog kunne godtgøre interessen i at offentliggøre en juridisk udtalelse på trods af den modstridende principielle interesse i at bevare udtalelsens fortrolighed, når han ikke kender dennes indhold? Han vil for det meste være begrænset til helt generelt at påberåbe sig den mere tungtvejende offentlige interesse i en udbredelse, således som det er tilfældet her i sagen. Det er kun Rådet, som kan — og bør — foretage en sådan vurdering på grundlag af dokumentets indhold og de særlige omstændigheder i sagen. I en afgørelse, som er truffet efter den her i sagen appellerede dom, er Retten tilsyneladende af den opfattelse ikke længere at ville pålægge den begærende part denne bevisbyrde. Retten fastslog således, at den omstændighed, at en person, som begærer aktindsigt, ikke påberåber sig nogen offentlige interesser, der adskiller sig fra principperne om gennemskuelighed og demokrati, »ikke automatisk [indebærer], at det ikke er nødvendigt at foretage en afvejning af de implicerede interesser, [da] [a]nvendelsen af de nævnte principper […] i betragtning af de særlige omstændigheder i sagen kan have en så påtrængende karakter, at behovet for en beskyttelse af de omtvistede dokumenter må vige herfor« [46].

55. Retten har derfor ved at fastslå, at den tungtvejende offentlige interesse, som kan begrunde en udbredelse af et dokument, principielt må holdes adskilt fra de principper om gennemskuelighed, åbenhed og demokrati samt borgernes deltagelse i beslutningsprocessen, der ligger til grund for forordning nr. 1049/2001, medmindre den begærende part godtgør, at anvendelsen af disse 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, anlagt en urigtig fortolkning af artikel

44 — Den appellerede doms præmis 83.

45 — Jf. dommen i sagen API mod Kommissionen, præmis 54.

46 — Ibidem, præmis 97.

4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 og dermed begået en retlig fejl.

b) Efterprøvelsen af afvejningen af de offentlige interesser

56. Endelig har Maurizio Turco med støtte fra den nederlandske regering kritiseret Retten for, at den ikke imødekom hans begæring om, at der blev truffet foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse ved, at Rådet blev anmodet om at fremlægge den pågældende juridiske udtalelse for Retten. Hermed var Retten ude af stand til at efterprøve, om Rådet foretog en korrekt afvejning af de implicerede offentlige interesser. Det påhviler rent faktisk Retten at efterprøve den afvejning af de offentlige interesser, som er foretaget af den pågældende institution, og som kræves ved anvendelsen af den undtagelse, der gælder for juridisk rådgivning af hensyn til dennes fortrolighed, hvorved der tilkommer institutionen et vidt skøn. En effektiv domstolsprøvelse forudsætter normalt, at Retten har gjort sig bekendt med de pågældende juridiske udtalelsers indhold, samtidig med at den sikrer, at udtalelsen behandles fortroligt i forhold til sagsøgeren, således som artikel 67, stk. 3, i Rettens procesreglement indeholder mulighed for. Med henblik herpå pålægger Retten i øvrigt normalt den pågældende institution at fremlægge den omhandlede juridiske udtalelse [47]. Nytten af en sådan foranstaltning vedrørende sagens tilrettelæggelse er dog altid afhængig af den vurdering, som Retten skal foretage i hver enkelt sag. Da Retten som tidligere anført har anlagt en urigtig fortolkning af den mere tungtvejende offentlige interesse, som kan begrunde en fravigelse af fortrolighedskravet for juridiske udtalelser, er det i denne sag hverken nødvendigt eller muligt at træffe afgørelse vedrørende Maurizio Turcos anbringende på dette punkt.

47 — Jf. dommen i sagen Mattila mod Rådet og Kommissionen, præmis 18, i sagen Kuijer mod Rådet, præmis 21, og i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, præmis 36.

III — Afgørelsen vedrørende sagens realitet

57. Ifølge artikel 61 i statutten for Domstolen kan Domstolen, når den giver appellanten medhold, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Det er tilfældet i denne sag. Det fremgår af begrundelsen for den anfægtede beslutning, at Rådet afslog at give aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse med støtte i den mere tungtvejende offentlige interesse, som Maurizio Turco påberåbte sig, idet det fandt, at den offentlige interesse i gennemskuelighed og åbenhed i beslutningsprocessen ikke udgør en sådan mere tungtvejende offentlig interesse, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001. På grundlag af denne retligt fejlagtige analyse har Rådet ikke vurderet, om den offentlige interesse i gennemskuelighed i den foreliggende sag kunne være vigtigere end det behov for beskyttelse, der begrunder reglen om juridiske udtalelsers fortrolighed og dermed kunne begrunde en udbredelse af den pågældende juridiske udtalelse. Der må derfor gives Maurizio Turco medhold i det anbringende, som han har fremført ved Retten i Første Instans, og hvorefter Rådet ikke har efterprøvet, om der forelå den mere tungtvejende offentlige interesse, som han påberåbte sig. Af disse grunde må beslutningen om afslaget på den omtvistede aktindsigt annulleres.

IV — Forslag til afgørelse

58. Af de anførte grunde skal jeg foreslå Domstolen

— at ophæve dommen afsagt den 23. november 2004 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, Turco mod Rådet (sag T-84/03), under hensyn til, at den er i strid med fællesskabsretten, da den indeholder en urigtig fortolkning og anvendelse af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter

— at annullere Rådets beslutning af 19. december 2002 om afslag på at give Maurizio Turco aktindsigt i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.