

BESLUT MEDDELAT AV FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE  
den 3 mars 1998 \*

I mål T-610/97 R,

**Hanne Norup Carlsen**, bosatt i Kokkedal (Danmark),

**Ingeborg Fangel**, bosatt i Köpenhamn,

**Nicolas Fischer**, bosatt i Köpenhamn,

**Jørgen Erik Hansen**, bosatt i Frederiksberg (Danmark),

**Marianne Henriksen**, bosatt i Karrebæksminde (Danmark),

**Ole Donbæk Jensen**, bosatt i Köpenhamn,

\* Rättegångsspråk: danska.

**Yvonne Petersen**, bosatt i Köpenhamn,

**Iver Reedtz-Thott**, bosatt i Köpenhamn,

**Lars Ringholm**, bosatt i Ringsted (Danmark),

**Arne Würgler**, bosatt i Hellerup (Danmark),

företrädna av advokaterna Karen Dyekjær-Hansen och, vid sammanträdet, av Katja Høegh, Köpenhamn, delgivningsadress: advokatbyrån Aloyse May, 31, Grandrue, Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av Jean-Claude Piris, generaldirektör vid rättstjänsten, avdelningschefen Bjarne Hoff-Nielsen, och Martin Bauer, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

angående en ansökan om interimistiska åtgärder bestående i dels att rådet skall förpliktas till Højesteret och parterna i ett mål anhängigt vid denna utge handlingarna DOK. R/2026/77 (ENV.118) (AGRI 563) och DOK. R/1867/77 (JUR.95) (ENV.106), dels att Højesteret och parterna i målet skall förpliktas att vid offentlig förhandling hemlighålla innehållet i de överlämnade handlingarna,

meddelar

## FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE

följande

### Beslut

#### Bakgrund och förfarande

- 1 Sökandena — socialrådgivaren Hanne Norup Carlsen, studeranden Ingeborg Fangel, ADB-operatören Nicolas Fischer, väktaren Jørgen Erik Hansen, fiskarhustrun Marianne Henriksen, varvsarbetaren Ole Donbæk Jensen, arbetslösa Yvonne Petersen, arrendatorn Iver Reedtz-Thott, journaliststuderanden Lars Ringholm, och musikern Arne Würgler — har genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 december 1997 med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 3 november 1997 om avslag på sökandenas ansökan om att få ta del av handlingarna DOK. R/2026/77 (ENV.118) (AGRI 563), DOK. R/1867/77 (JUR.95) (ENV.106) och DOK. R/2048 dk/77 (ENV.119) (AGRI 568). Dessa handlingar innehåller yttranden från rådets och kommissionens rättstjänster.

- 2 Sökandena ingav den 6 januari 1998 till förstainstansrättens kansli en ansökan med stöd av artikel 186 i fördraget om interimistiska åtgärder bestående i dels att rådet skall förpliktas till Højesteret och parterna i ett mål anhängigt vid denna utge de ovannämnda handlingarna, dels att Højesteret och parterna i målet skall förpliktas att vid offentlig förhandling hemlighålla innehållet i de överlämnade handlingarna.
  
- 3 Rådet inkom med yttrande avseende ansökan den 22 januari 1998. Parterna utvecklade sin talan vid sammanträdet den 4 februari 1998.
  
- 4 Det skall inledningsvis erinras om bakgrunden till tvisten enligt vad som framgår av parternas inlagor.
  
- 5 Den 17 maj 1993 väckte sökandena talan vid Østre Landsret rörande frågan "huruvida den danske statsministern ... hade behörighet att ratificera Fördraget om europeiska unionen av den 7 februari 1992" och anförde att "anslutningen stod i strid med 20 § i den danska grundlagen". Denna bestämmelse har följande lydelse: "Befogenheter, som enligt denna grundlag tillkommer statsmakterna, kan genom lag i viss, närmare angiven omfattning överlätas till mellanfolkliga organ, som inrättats genom ömsesidig överenskommelse med andra stater för att främja en mellanfolklig rättsordning och mellanfolkligt samarbete".
  
- 6 Østre Landsret ogillade talan den 27 juni 1997.
  
- 7 Sökandena överklagade den 22 juli 1997 Østre Landsrets dom till Højesteret.

- 8 I samband med förfarandet vid Højesteret begärde sökandena att få tillgång till vissa av rådets handlingar. Sökandenas ombud tillställde den 26 september 1997 svaranden en skrivelse och erinrade däri om att "rådet genom skrivelse av den 16 januari 1997 hade tillställt ombudet ett antal av rådets protokoll och andra handlingar, bland annat ett yttrande från Coreper till rådet av den 30 mars 1979". Yttrandet innehåller en deklARATION från den danska delegationen enligt vilken det var tveksamt om vissa bestämmelser i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161; nedan kallat direktiv 79/409) "motsvarade syftena i artikel 2 i EEG-fördraget och om artikel 235 var tillämplig". Det angavs vidare att "[ä]ven om den danska regeringen i det konkreta fallet inte har önskat avvisa de argument som framförts av de övriga åtta medlemsstaterna samt rättstjänsterna, påpekar den dock att den inte anser att antagandet av detta direktiv kan utgöra ett prejudikat för antagandet av framtida rättsakter av motsvarande beskaffenhet". På grundval av dessa deklARATIONER begärde sökandenas ombud därefter rådet att till ombudet utge de i deklARATIONEN omnämnda "yttranden som ingivits av de övriga åtta medlemsstaterna och rättstjänsterna".
- 9 Den 30 september samma år begärde sökandenas ombud även att rådet skulle låta dem ta del av protokollen om andra rättsakter från rådet.
- 10 Rådet biföll genom beslut av den 3 november 1997 (nedan kallat beslutet) sökandenas begäran utom i den del begäran avsåg rådets och kommissionens rättstjänsternas yttranden avseende den rättsliga grunden för direktiv 79/409. Som skäl för avslaget anförde rådet att "dessa yttranden enligt fast praxis inte lämnades ut, då ett offentliggörande av rättstjänsternas inställning till frågor som behandlas av rådet kan skada allmänintresset av att slå vakt om rättssäkerheten och gemenskapsrättens stabilitet samt allmänintresset av att rådet har tillgång till oberoende juridisk rådgivning".

- 11 Højesteret ålade genom beslut samma dag den danska regeringen att lämna ut ett antal handlingar rörande andra gemenskapsakter utan att uttryckligen nämna de handlingar som sökandena begärt att rådet skulle lämna ut.

## Rättslig bedömning

- 12 Enligt bestämmelserna i artikel 186 i fördraget jämförd med artikel 4 i rådets beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom av den 24 oktober 1988 om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT L 319, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 89), i dess lydelse enligt rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 (EGT L 144, s. 21; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 21) och rådets beslut 94/149/EKSG, EG av den 7 mars 1994 (EGT L 66, s. 29; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 110) kan förstainstansrätten, om den anser att förhållandena kräver det, besluta om interimistiska åtgärder i mål som den har att avgöra.

- 13 I artikel 104.2 i rättegångsreglerna föreskrivs att en ansökan om interimistiska åtgärder skall ange föremålet för talan, de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och de faktiska och rättsliga grunder på vilka den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad. Åtgärderna får inte föregripa beslutet i huvudsaken (se beslut av förstainstansrättens ordförande av den 10 december 1997 i mål T-260/97 R, Camar mot kommissionen (REG 1997, s. II-2337, punkt 27)).

### *Föremålet för ansökan om interimistiska åtgärder*

- 14 Förevarande ansökan om interimistiska åtgärder syftar till att rådet skall förpliktas att till Højesteret och parterna i ett mål anhängigt vid denna utge tre handlingar, nämligen DOK. R/2026/77 (ENV.118) (AGRI 563), DOK. R/1867/77 (JUR.95) (ENV.106) och DOK. R/2048 dk/77 (ENV.119) (AGRI 568).

- 15 Rådet påpekade i sitt yttrande om ansökan om interimistiska åtgärder att sökandena genom skrivelse av den 3 november 1997 erhållit samtliga tidigare begärda handlingar ”med undantag för dem som återger rådets och kommissionens rättstjänsters skriftliga ställningstaganden in extenso samt ett utdrag ur handlingen R/2048/77, nämligen sidorna 1 och 2”. Rådet sade sig också kunna översända resterande delar av handlingen DOK. R/2048 dk/77 (ENV.119) (AGRI 568) till sökandena.
- 16 Vid den muntliga förhandlingen bekräftade sökandena att de mottagit det utdrag som kommissionen hänvisar till och förklarade, med hänsyn till att svaranden gått med på att lämna ut handlingen DOK. R/2048 dk/77 (ENV.119) (AGRI 568), som nämns i sökandenas ansökan om interimistiska åtgärder, att de frånfull yrkandet i den del den avsåg denna handling och vidhöll yrkandet i övriga delar.
- 17 Förevarande ansökan om interimistiska åtgärder rör följaktligen två handlingar, närmare bestämt DOK. R/2026/77 (ENV.118) (AGRI 563) och DOK. R/1867/77 (JUR.95) (ENV.106).

*Parternas argument*

Huruvida talan framstår som rättsligt och faktiskt befogad (*fumus boni juris*)

- 18 Sökandena har till stöd för sitt yrkande om interimistiska åtgärder endast hänvisat till vad de anfört i sin talan i huvudsaken, där de har anfört två grunder: bristande motivering och åsidosättande av såväl uppförandekodexen för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar, vilken godkändes av rådet och kommissionen den 6 december 1993 (EGT L 340, 1993, s. 41; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66; nedan kallad uppförandekodex), som rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64; nedan kallat beslut 93/731).

— Den första grunden: åsidosättande av artikel 190 i fördraget

19 Enligt sökandena uppfyller det omtvistade beslutet inte motiveringskyldigheten i artikel 190 i fördraget, eftersom det som enda skäl för avslaget på begäran om att få ta del av rättstjänsternas yttranden avseende den rättsliga grunden för direktiv 79/409 anges att detta skulle inverka menligt på "allmänintresset". Enligt sökandena fordras det för ett beslut med sådant innehåll "en konkret och individuell motivering av varför det kan vara till skada för allmänintresset att lämna ut de aktuella rättsliga bedömningarna".

20 Rådet har anfört att denna grund saknar relevans och har hänvisat till förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen (REG 1997, s. II-313, punkt 65), enligt vilken den berörda institutionen inte är skyldig att "för varje enskild handling alltid ... ange 'tvingande skäl' för att motivera tillämpningen av undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset", eftersom institutionen genom att ge en fullständig förklaring av dessa skäl skulle riskera att "innehållet i denna handling offentliggörs och det huvudsakliga syftet med undantaget på så sätt urholkas".

21 Om motiveringen av ett avslag på en begäran om att få ta del av handlingar skall begränsas till att på ett allmänt sätt ange handlingens föremål och de allmänna övervägandena för att inte lämna ut den, har rådet följaktligen uppfyllt sin motiveringskyldighet och därmed inte åsidosatt artikel 190 i fördraget.

— Den andra grunden: åsidosättande av uppförandekodexen och beslut 93/731

22 Sökandenas andra grund innehåller ett påstående om att rådet har åsidosatt såväl uppförandekodexen som beslut 93/731 genom att tolka undantagen från den där angivna grundläggande principen om öppenhet på ett extensivt sätt.



- 23 Rådet har enligt sökandena åberopat skäl för avslaget som inte förekommer i dessa rättsakter. Det har hänvisat dels till handlingarnas ursprung, dvs. till den omständigheten att de är yttranden som härrör från rättstjänsterna, dels till "skyddet för rättssäkerheten och gemenskapsrättens stabilitet samt allmänintresset av att rådet har tillgång till oberoende juridisk rådgivning". Inget av dessa skäl nämns enligt sökandena i den förteckning över undantag från rätten att ta del av handlingar som föreskrivs i uppförandekodexen och beslut 93/731.
- 24 Grundläggande principer som "offentlighet, öppenhet, skyddet för rättssäkerhet och gemenskapsrättens stabilitet" säkerställs enligt sökandena just genom rätten att ta del av alla de handlingar som avser antagandet av sekundärrättsakter, vilket således inbegriper yttranden från rättstjänsterna. Dessa yttranden skulle inte utgöra oberoende juridiska yttranden utan snarare bedömningar från en avdelning inom en institution. Om dessa bedömningar inte vore offentliga skulle den grundläggande principen om "equality of arms" åsidosättas, eftersom gemenskapens institutioner skulle ha rätt att hemlighålla intern juridisk rådgivning i större utsträckning än privatpersoner (se beträffande detta domstolens dom av den 18 maj 1982 i mål 155/79, AM & S mot kommissionen, REG 1982, s. 1575).
- 25 I förevarande fall har enligt sökandena rättstjänsternas yttranden för övrigt historisk karaktär, eftersom de rör en rättsakt som antogs år 1979.
- 26 Rådet har inledningsvis gjort gällande att den rättsliga grunden för det omtvistade beslutet om avslag inte är beslut 93/731 utan artikel 5.2 i dess arbetsordning (vilken antogs genom beslut 93/662/EG av den 6 december 1993, EGT L 304, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 35), enligt vilket rådet "får tillåta att en kopia av eller ett utdrag ur dess protokoll visas upp inför rätten". Under alla omständigheter anser rådet att grunden för avslag på begäran om att få ta del av ett yttrande från dess rättstjänst är densamma i fråga om båda akterna, nämligen artikel 5.2 i arbetsordningen och bestämmelserna i beslut 93/731.

- 27 I samband med detta har rådet gjort gällande att inte samtliga handlingar från rättstjänsten behöver vara sekretessbelagda i den mening som avses i artikel 4 i beslut 93/731. De handlingar från samma avdelning som innehåller yttranden rörande rättsfrågor, som i förevarande fall, är emellertid till sin natur sådana att rådet är skyldigt att vägra att lämna ut dem med stöd av artikel 4.1. I denna bestämmelse föreskrivs ett antal undantagsfall då rådet "inte [får] bevilja ..." tillgång till en handling. Enligt rådet utgör de aktuella yttrandena "ett viktigt instrument för att det skall kunna säkerställa sina rättsakters lagenlighet och föra diskussionen framåt rörande de rättsliga aspekterna på ett ärende". Om rådet lämnade ut dessa yttranden, skulle detta instrument förlora allt värde och därmed inverka menligt på effektiviteten i arbetet samt rättsakternas lagenlighet. Av detta följer att det blir omöjligt för rättstjänsterna att bevara sitt oberoende i yttrandena rörande de rättsakter som skall antas av rådet. Om dessa institutioners intressen ifrågasätts, skulle det medföra att allmänhetens intresse av rättssäkerhet och stabilitet i gemenskapsrätten åsidosattes. Det är just för att säkerställa skyddet för ett sådant intresse som rådet förfogar över oberoende juridiska yttranden, oberoende av om även de femton medlemsstaterna förfogar över yttranden från de egna rättstjänsterna.
- 28 Rådet har tillagt att definitionen av allmänintresse, även om artikel 4.1 första strecksatsen i beslut 93/731 endast anger allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar, tvärt emot vad sökandena har anfört skall tolkas extensivt. En tolkning som a priori utesluter vissa aspekter av allmänintresset tenderar att rubba jämvikten mellan skyddet för rätten att ta del av handlingar och skyddet för samma allmänintresse.
- 29 Avslutningsvis har rådet beträffande påståendet att rättstjänsternas yttranden rörande den rättsliga grunden för direktiv 79/409 är av historisk karaktär understrukt att, även om yttrandet rör en rättsakt som antogs år 1979 kan en sådan rättsakts lagenlighet alltid ifrågasättas genom en begäran om förhandsavgörande eller en invändning om rättsstridighet. Eftersom artikel 235 i fördraget, som utgör

den rättsliga grunden för direktivet, kvarstår oförändrad sedan Romfördraget trädde i kraft är de argument som framförs i yttrandena alljämt relevanta i en tvist om direktivets lagenlighet.

### Behovet av skyndsamhet

- 30 Sökandena har gjort gällande att det muntliga förfarandet vid Højesteret har utsatts till den 5 mars 1998. Eftersom det målet aktualiserar frågan huruvida den överföring av behörighet som följer av Konungariket Danmarks anslutning till Europeiska gemenskapen år 1972 strider mot den danska grundlagen och huruvida den danske statsministern hade behörighet att i statsmakternas namn ratificera Fördraget om Europeiska unionen, är det enligt sökandena ytterst viktigt att dessa får ta del av de ifrågavarande handlingarna för att kunna kasta ljus över de danska myndigheternas påstådda överträdelse av grundlagen vid tidpunkten för "godtagandet av gemenskapens behörighet på miljöskyddsområdet".
- 31 Dessa omständigheter är enligt rådet uppenbart otillräckliga för att motivera behovet av skyndsamhet.
- 32 Sökandena har enligt rådet inte visat eller ens påstått att de interimistiska åtgärderna är tillräckliga för att undvika att en allvarlig och irreparabel skada uppstår. De har endast hänvisat till den omständigheten att det muntliga förfarandet vid Højesteret är utsatt till den 5 mars 1998 utan att förklara på vilket sätt rättstjänsternas yttranden skulle vara av någon som helst relevans för målet vid Højesteret. De har inte heller påstått att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan vägran att lämna ut de nämnda handlingarna och en eventuell allvarlig och irreparabel skada. Under alla omständigheter anser rådet att om Højesteret hade varit av den

åsikten att de ifrågavarande handlingarna utgör viktig bevisning för bedömning av det aktuella målet hade den själv kunnat begära att rådet skulle lämna ut dem.

### De begärda åtgärdernas interimistiska karaktär

- 33 Rådet har erinrat om att de åtgärder som vidtas i ett interimistiskt förfarande skall vara av interimistisk karaktär i det avseendet att de inte i förväg kan påverka följderna av det slutliga avgörandet i huvudsaken.
- 34 Den åtgärd som avses med denna ansökan om interimistiska åtgärder har enligt rådet slutliga följder, eftersom den påverkar följderna av det slutliga avgörandet i huvudsaken. En sådan åtgärd går till och med utöver räckvidden för ett sådant avgörande, eftersom den innebär att rådet föreläggs att lämna ut vissa handlingar, och förstainstansrätten kan inte då den uttalar sig om talan i huvudsaken, vilken väckts med stöd av artikel 173 i fördraget, utfärda ett sådant föreläggande. Förstainstansrätten kan ogiltigförklara det omtvistade beslutet, men kan inte föreskriva att de ifrågavarande handlingarna lämnas ut.
- 35 Sökandena har svarat att deras intresse av en "allmän rätt att ta del av" dessa handlingar kvarstår även om deras yrkande om åtgärder skulle vinna bifall. Sådant allmän rätt att ta del av handlingar skulle endast kunna beviljas efter det att det omtvistade beslutet ogiltigförklarats. De begärda åtgärderna har ett annat syfte än talan i huvudsaken, eftersom de enbart rör utgivandet av handlingar till Højesteret och de berörda parterna och innehåller ett yrkande om förbud mot att lämna ut handlingarna till allmänheten, medan talan i huvudsaken syftar till en ogiltigförklaring av det beslut som just rör allmänhetens rätt att ta del av samma handlingar.

*Förstainstansrättens ordförandes bedömning*

Huruvida talan framstår som rättsligt och faktiskt befogad (*fumus boni juris*)

— Den första grunden: åsidosättande av artikel 190 i fördraget

- 36 Vad beträffar den första grunden — att artikel 190 i fördraget har åsidosatts — skall det inledningsvis erinras om att rådet har motiverat beslutet om avslag på begäran om att få ta del av de handlingar som sökandena begär skall utges till Højesteret och parterna i det där anhängiga målet med att dessa handlingar är yttranden från rättstjänsterna och att de i denna egenskap är hemliga. Rådet har anfört att enligt "fast praxis" kan dessa handlingar inte lämnas ut, eftersom detta skulle kunna inverka menligt dels på "allmänintresset av rättssäkerhet och gemenskapsrättens stabilitet", dels på "allmänintresset av att rådet förfogar över oberoende juridiska yttranden".
- 37 Sökandena har gjort gällande att motiveringen av det omtvistade beslutet är allmän och följaktligen otillräcklig.
- 38 Det skall i detta hänseende erinras om att den motivering som fordras enligt artikel 190 i fördraget enligt en fast rättspraxis skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå det sätt på vilket den institution som har antagit akten har resonerat, så att de som berörs därav får kännedom om skälen till den åtgärd som har vidtagits och så att domstolen kan utöva sin kontroll (se domstolens domar av den 4 februari 1997 i de förenade målen C-9/95, C-23/95 och C-156/95, Belgien och Tyskland mot kommissionen, REG 1997, s. I-645, punkt 44, och i de förenade målen C-71/95, C-155/95 och C-271/95, Belgien och Tyskland mot kommissionen, REG 1997, s. I-687, punkt 53).

39 I förevarande mål anser förstainstansrättens ordförande för det första att rådet genom beslutet vägrar att lämna ut de två handlingarna inte på grund av deras specifika innehåll utan på grund av att de utgörs av yttranden från gemenskapsinstitutionernas rättstjänster. Med hänsyn till beslutets innehåll och den omständigheten att de två aktuella handlingarna innehåller juridiska ställningstaganden från institutionernas interna avdelningar, förefaller det som om hänvisningen i motiveringen till att spridningen av handlingar med sådant innehåll som sökandena begärt skulle få särskilda följder, inte är oundgänglig i förevarande fall och att den omständigheten att rådet inte har granskat innehållet i varje handling inte prima facie utgör en otillräcklig motivering i sig. Denna slutsats bekräftas av förstainstansrättens rättspraxis där det förtydligas att motiveringen av ett beslut om att vägra lämna ut handlingar skall innehålla de särskilda skälen "för varje kategori handlingar" om de begärda handlingarna faller under något av undantagen från huvudregeln om utlämnande (särskilt de som anges i artikel 4.1 i beslut 93/731 och i första strecksatsen i bestämmelsen med rubriken "Undantag" i uppförandekodexen). En sådan motivering måste emellertid inte för varje handling ange de "tvingande skälen" för att ett undantag grundat på allmänintresset skall vara tillämpligt. Det torde nämligen vara omöjligt att ange skäl till varför varje enskild handling skall sekretessbeläggas utan att innehållet i dessa samtidigt offentliggörs och det huvudsakliga syftet med undantaget på så sätt urholkas (se domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkterna 64 och 65).

40 Det skall för det andra anföras att rådet i sin motivering till beslutet nämner det allmänintresse som kan påverkas menligt om rättstjänsternas yttranden lämnas ut. Enligt rådet avser detta intresse såväl "skyddet för rättssäkerheten och gemenskapsrättens stabilitet" som "rådets möjlighet att få oberoende juridisk rådgivning". Det framgår klart av beslutets lydelse att rådet, som det även har förklarat i sina skriftliga och muntliga yttranden, anser att utlämnandet av juridiska yttranden i egenskap av handlingar som innehåller ställningstaganden av ren juridisk-teknisk karaktär skulle kunna skapa osäkerhet kring gemenskapsrättsakternas giltighet och således inverka menligt på "rättssäkerheten" och "gemenskapsrättens stabilitet". Detta utlämnande skulle följaktligen kunna skapa problem för den rådgivande verksamhet som bedrivs av dess avdelningar och därmed leda till att ett av rådets viktiga instrument fungerar sämre.

- 41 Med hänsyn till dessa överväganden anser förstainstansrättens ordförande, prima facie, att beslutets motivering är tillräckligt klar och precis och att rådet följaktligen inte på något sätt har hindrat vare sig sökandena från att bestrida den omtvistade aktens lagenlighet eller förstainstansrättens ordförande från att göra sin bedömning av huruvida den begärda åtgärden framstår som befogad.
- 42 Det följer av det ovan anförda att ansökan inte kan bifallas på den grunden att artikel 190 i fördraget skulle ha åsidosatts.

— Den andra grunden: åsidosättande av uppförandekodexen och beslut 93/731

- 43 Sökandena har gjort gällande att uppförandekodexen och beslut 93/731 har åsidosatts och till stöd därför anført dels att den omständigheten att de handlingar som begärs utlämnade, tvärt emot vad som framgår av beslutet, inte i sig gör det möjligt att vägra allmänheten att få ta del av dem, dels att det varken i uppförandekodexen eller beslut 93/731 förekommer något undantag som uttryckligen rör de allmänintressen som åberopas i beslutet, nämligen allmänintressena av "skyddet för rätts-säkerheten och gemenskapsrättens stabilitet" och "rådets möjlighet att få oberoende juridisk rådgivning".
- 44 För att kunna bedöma om rådets vägran är motiverad med hänsyn till de bestämmelser som enligt sökandena har åsidosatts, är det lämpligt att först undersöka räckvidden av de ifrågavarande handlingarna.

- 45 Förstainstansrättens ordförande finner att rättstjänsternas yttranden uppenbart är interna handlingar — vilket i princip inte är tillräckligt för att de skall sekretessbeläggas — vilkas huvudsakliga syfte är att bistå det organ som har att anta en akt med ett ställningstagande i juridiska frågor. De är med andra ord rena arbetsinstrument.
- 46 Förstainstansrättens ordförande anser vidare att ett utlämnande av handlingar av detta slag skulle leda till att den diskussion och de meningsutbyten som förekommer inom en institution beträffande lagenligheten och räckvidden av den rättsakt som skall antas skulle bli offentliga. Detta skulle, som rådet har anfört, kunna leda till att institutionen förlorar allt intresse av att begära skriftliga yttranden av rättstjänsterna. Det förefaller med andra ord, åtminstone vid en första bedömning, som om utlämnandet av dessa handlingar skulle kunna skapa osäkerhet beträffande lagenligheten av gemenskapsakter och få negativa konsekvenser för gemenskapsinstitutionernas verksamhet. Av detta följer att gemenskapsrättens stabilitet och en väl fungerande verksamhet vid institutionerna, som är allmänintressen som utan tvivel skall säkerställas, skulle påverkas menligt av ett utlämnande.
- 47 Med hänsyn till den speciella karaktären av de ifrågakvarande handlingarna förefaller det, prima facie, som om de skäl som rådet anfört, nämligen kravet att säkerställa ”skyddet för rättssäkerheten och gemenskapsrättens stabilitet” och ”rådets möjlighet att få oberoende juridisk rådgivning”, skall anses legitima, även mot bakgrund av lydelsen och innehållet i de bestämmelser som åberopats av sökandena.
- 48 Vad beträffar frågan huruvida det i uppförandekodexen och beslut 93/731 föreskrivs ett skydd för dessa intressen skall det närmare bestämt fastslås att det där föreskrivs att ”[t]illgång till rådets handlingar får inte beviljas om ett offentliggörande kan undergräva ... skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar) ...” (artikel 4.1 i beslut 93/731 och första stycket i bestämmelsen med rubriken ”Undantag” i uppförandekodexen). Av lydelsen av



denna bestämmelse framgår att även om det i bestämmelsen i första strecksatsen inom parentes anges fem kategorier intressen som åtnjuter fullständigt skydd, anges i inledningen av samma strecksats dock det allmänna begreppet "det allmänna samhällsintresset". Det framgår således av bestämmelsens innehåll att det är skyddet för samhällsintresset i allmänhet som kan motivera en vägran att lämna ut handlingar och att det följaktligen saknas grund för att i strid med bestämmelsens lydelse begränsa räckvidden av begreppet allmänintresse till att omfatta de fem fall som anges inom parentes.

- 49 Sökandena har gjort gällande att enligt förstainstansrättens praxis skall förteckningen över undantag från den allmänna rättigheten att ta del av handlingar tolkas restriktivt (se domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 56). En sådan rättspraxis kan emellertid inte skapa tvivel om tolkningen av artikel 4.1 i beslut 93/731 och första strecksatsen i bestämmelsen med rubriken "Undantag" i uppförandekodexen, som återgivits ovan och som grundas på en bokstavstolkning av dessa bestämmelser. Bestämmelserna kännetecknas först och främst av den uttryckliga hänvisningen till det allmänna kravet på skydd för allmänintresset och innehåller en uppräknning inom parentes av vissa särskilda tillämpningsfall, vilka på ett klart och otvetydigt sätt tillmätts mindre vikt.
- 50 Sökandena har vidare anfört att de yttranden som de begärt skall utges till Højesteret och berörda parter, under alla omständigheter är av historisk karaktär och följaktligen inte längre bör omfattas av sekretess. I detta hänseende anser förstainstansrättens ordförande att handlingarna, med hänsyn till den särskilda karaktären av yttranden från rättstjänsterna, inte anses med tiden förlora sin hemliga karaktär. Om de lämnades ut, skulle detta alltjämt kunna inverka menligt på allmänintresset av gemenskapsrättens stabilitet och på gemenskapsinstitutionernas möjlighet att fullgöra sina uppgifter, eftersom de ovannämnda skälen för ett undantag från rätten att ta del av handlingarna inte ändras med tiden. Det framgår inte heller av handlingarna i målet att det föreligger någon omständighet till stöd för sökandenas argument som gör det möjligt att mot bakgrund av detta fastslå att det saknas skäl att sekretessbelägga de ifrågavarande handlingarna.

51 Sökandena har avslutningsvis gjort gällande att det i förevarande fall sker en diskriminering mellan sekretessbedömningen av rättsliga yttranden från interna avdelningar vid gemenskapsinstitutionerna och sekretessbedömningen av rättsliga yttranden från andra enheter som har en egen organisation bestående av avdelningar inklusive en rättstjänst. I institutionernas fall skall de interna yttrandena anses vara hemliga medan motsvarande bedömning enligt domstolens praxis enbart gäller för brevväxlingen mellan en oberoende advokat "som inte är knuten till klienten genom ett anställningsförhållande" och då enbart i den utsträckning som brevväxlingen rör klientens försvar (se det ovannämnda målet AM & S mot kommissionen).

52 Förstainstansrättens ordförande bedömer att det rättsfallet inte kan åberopas i detta fall. Domen i det ovannämnda målet AM & S rörde inte allmänhetens tillgång till privatpersoners handlingar utan ett företag som var föremål för undersökning i samband med tillämpning av gemenskapens konkurrensbestämmelser och som sände in handlingar till kommissionen. Det rörde med andra ord tolkningen av bestämmelserna om det administrativa förfarandet i konkurrensärenden och särskilt kommissionens befogenheter att göra undersökningar. Vidare är de intressen som ligger till grund för den hemliga karaktären av brevväxlingen mellan advokat och klient i samband med det administrativa förfarandet vid kommissionen fullständigt olika dem som motiverar sekretess i fråga om yttranden från institutionernas rättstjänster. Det följer av samma rättspraxis att skyddet för brevväxlingen mellan en advokat och hans klient avser vikten av att företagets "rätt till försvar kan utövas fullt ut" och att skyddet enbart rör oberoende advokater, i deras roll såsom "medarbetare i rättvisans tjänst [som] ... helt oberoende och i sakens övergripande intresse skall biträda klienten i enlighet med dennes behov" (domen i det ovannämnda målet AM & S mot kommissionen, punkterna 23 och 24). I förevarande fall gäller det däremot att, i förhållande till den allmänna rätten att få ta del av myndigheters handlingar, säkerställa ett skydd för det allmänna intresset av stabilitet i rättsordningen och institutionernas möjlighet att fullgöra sina uppgifter. Detta fordrar, av redan anförda skäl, att sekretessen omfattar yttranden från rättstjänsterna. Härav följer att även denna invändning från sökandenas sida förefaller sakna grund.

53 Det följer av det ovan anförda att ansökan inte kan bifallas på den grunden att beslut 93/731 och uppförandekodexen skulle ha åsidosatts.

## De begärda åtgärdernas interimistiska karaktär

- 54 Förstainstansrättens ordförande anser att rådets invändning beträffande de yrkade åtgärdernas slutgiltiga karaktär inte saknar grund. Rådet har hävdade att utgivandet till Højesteret och parterna i förfarandet vid denna i förväg skulle neutralisera följderna av det slutliga beslutet i målet i sak.
- 55 Det skall i detta hänseende erinras om dels att de åtgärder som förstainstansrätten kan förordna om i ett interimistiskt förfarande är provisoriska, så till vida att deras verkan i princip skall upphöra när domen i sak meddelas och att de inte kan föregripa förstainstansrättens avgörande i saken, dels att dessa åtgärder är av underordnad natur, eftersom de endast syftar till att skydda en parts intressen under förfarandet i förstainstansrätten så att domen i sak inte blir illusorisk genom att den berövas ändamålsenlig verkan (se beslut av domstolens ordförande av den 17 maj 1991 i mål C-313/90 R, CIRFS m. fl. mot kommissionen, REG 1991, s. I-2557, punkterna 23 och 24; svensk specialutgåva, häfte 14; och beslut av förstainstansrättens ordförande av den 17 december 1996 i mål T-164/96 R, Moccia Irme mot kommissionen, REG 1996, s. II-2261, punkt 29, och av den 3 mars 1997 i mål T-6/97 R, Comafrika och Dole Fresh Fruit Europe mot kommissionen, REG 1997, s. II-291, punkt 51).
- 56 Även om det således i förevarande fall inte, som sökandena hävdade vid sammanträdet, är uteslutet att dessa alltjämt, till och med i fall då yrkandet om åtgärder bifalls, har ett intresse av att fullfölja målet i huvudsaken — vars syfte enligt vad sökandena har uppgivit inte är exakt detsamma — är det uppenbart att om de ifrågakvarande handlingarna utgavs till Højesteret och de berörda parterna skulle detta föregripa förstainstansrättens beslut i fråga om yrkandet om ogiltigförklaring, vilket avser just beslutet om avslag, och följderna därav skulle inte upphöra slutligt då målet avgjordes.

- 57 Av det ovan anförda följer att ansökan om interimistiska åtgärder skall avslås utan att det finns skäl att pröva om det föreligger behov av skyndsamhet.

På dessa grunder fattar

**FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE**

följande beslut:

- 1) Ansökan om interimistiska åtgärder avslås.**
- 2) Beslut om rättegångskostnader kommer att meddelas senare.**

Luxemburg den 3 mars 1998

H. Jung

Justitiesekreterare

A. Saggio

Ordförande