

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 23 november 2004 *

I mål T-84/03,

Maurizio Turco, Pulsano (Italien), företrädd av advokaterna O.W. Brouwer,
T. Janssens och C. Schillemans,

sökande,

med stöd av

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä och A. Guimaraes-Purokoski, båda i
egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och av

Konungariket Danmark, inledningsvis företrädd av J. Liisberg och därefter av
J. Molde, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

* Rättegångsspråk: engelska.

och av

Konungariket Sverige, företrätt av A. Kruse och K. Wistrand, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J.-C. Piris och M. Bauer, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av C. Jackson, i egenskap av ombud, biträdd av P. Sales och J. Stratford, barristers, med delgivningsadress i Luxemburg,

och av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Petite, C. Docksey och P. Aalto, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 19 december 2002 att delvis vägra sökanden tillgång till vissa handlingar som fanns upptagna på dagordningen till rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) av den 14 och den 15 oktober 2002,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden P. Lindh samt domarna R. García-Valdecasas och J.D. Cooke,
justitiesekreterare: byrådirektören I. Natsinas,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 24 juni 2004,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 I artikel 255 EG föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3.

2. Rådet skall, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

...”

- 2 I skälen 1, 2, 3, 4, 6 och 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43), vilken antogs med tillämpning av artikel 255 EG, anges följande:

”(1) I artikel 1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen stadfästs principen om öppenhet genom att det anges att fördraget markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

(2) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 ... EU... och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

(3) I de slutsatser som antogs av Europeiska rådet vid dess möten i Birmingham, Edinburgh och Köpenhamn underströks nödvändigheten av att göra arbetet vid unionens institutioner öppnare. Denna förordning konsoliderar de initiativ som institutionerna redan tagit för att förbättra öppenheten i beslutsförfarandet.

(4) Syftet med denna förordning är att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 ... EG...

...

(6) Större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare, även när det rör sig om delegerade befogenheter, samtidigt som effektiviteten i institutionernas beslutsförfarande bevaras. Sådana handlingar bör göras direkt tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt.

...

(11) I princip bör institutionernas samtliga handlingar göras tillgängliga för allmänheten. Vissa allmänna och privata intressen bör emellertid skyddas genom undantagsbestämmelser. Institutionerna bör ges möjlighet att skydda sina interna samråd och överläggningar då detta krävs för att de skall kunna utföra sina uppgifter. Vid fastställandet av dessa undantag bör institutionerna, på unionens samtliga verksamhetsområden, beakta gemenskapslagstiftningens principer om skydd för personuppgifter.

...”

3 Artikel 4 i nämnda förordning har följande lydelse:

”Undantag

1. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

— allmän säkerhet,

— försvar och militära frågor,

— internationella förbindelser,

— gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik,

b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

- en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,
- rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,
- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...”

Bakgrund till tvisten

- 4 Sökanden begärde per e-post av den 22 oktober 2002 till rådet tillgång till de handlingar som fanns upptagna på dagordningen för det rådsmöte (rättsliga och inrikes frågor) som hölls i Luxemburg den 14 och den 15 oktober 2002. Bland handlingarna fanns ett yttrande från rådets rättstjänst beträffande ett förslag till direktiv från rådet om minimistandarder för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

- 5 I en e-post av den 5 november 2002 biföll rådet sökandens begäran med avseende på 15 av de 20 handlingar som sökanden begärt tillgång till. Med tillämpning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 vägrade rådet att ge fullständig tillgång till fyra handlingar som avsåg förslag till lagstiftning (handlingarna nr 12903/02, nr 12616/02, nr 12616/02 COR 1 och nr 12619/02). Rådet vägrade vidare med stöd av artikel 4.2 i samma förordning att bereda sökanden tillgång till det yttrande från rådets rättstjänst som omnämns i punkt 4 ovan (handling nr 9077/02). Vad gäller den senare handlingen angav rådet följande:

”Handling [nr] 9077/02 är ett yttrande från rådets rättstjänst som gäller rådets förslag till direktiv om minimistandarder för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

Med hänsyn till handlingens innehåll skulle ett utlämnande undergräva skyddet för intern juridisk rådgivning inom rådet i enlighet med artikel 4.2 i förordningen. Det har inte framförts att det skulle föreligga något särskilt övervägande allmänintresse av att lämna ut handlingen. Efter en intresseavvägning kom generalsekretariatet fram till att skyddet för intern juridisk rådgivning har företräde framför allmänintresset och beslutade därför att vägra tillgång till denna handling i enlighet med artikel 4.2 i förordningen. Undantaget omfattar hela handlingens innehåll. Det

är följaktligen inte möjligt att ge tillgång till en del av handlingen enligt artikel 4.6 i förordningen.”

- 6 Genom skrivelse av den 22 november 2002 gav sökanden in en bekräftande ansökan i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001. Sökanden gjorde gällande att rådet på ett felaktigt sätt hade tillämpat de undantag från allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar som föreskrivs i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001. Vidare angav sökanden att det övervägande allmänintresse som motiverar att de omstridda handlingarna lämnas ut utgörs av principen om demokrati och principen om medborgarnas möjlighet att ta del i lagstiftningsprocessen.
- 7 Genom skrivelse av den 19 december 2002 (nedan kallad det omtvistade beslutet) avslog rådet sökandens bekräftande ansökan. Rådet anförde följande i sin skrivelse beträffande de fyra handlingar som avser förslag till lagstiftning:

”Även om rådet gjort framsteg i dessa frågor pågår överläggningar om den aktuella lagstiftningen fortfarande. Under dessa omständigheter anser rådet följaktligen att det vore förhastat att lämna ut hela handlingarna. Efter en avvägning av aktuella intressen finner rådet vidare att skyddet för institutionens beslutsprocess alltid har företräde framför allmänintresset ... i fråga om angivande av de delegationer vars utlåtanden återfinns i handlingarna, eftersom detta i stor utsträckning skulle kunna minska delegationernas vilja att ompröva sin inställning eller leda till att överläggningarna återupptas och därmed allvarligt undergräva rådets beslutsprocess.”

- 8 I det omtvistade beslutet fann rådet att endast det första stycket i yttrandet från dess rättstjänst kunde lämnas ut och bekräftade härutöver beslutet av den 5 november

2002 att vägra sökanden tillgång till denna handling. Vad gäller ett sådant övervägande allmänintresse som avses i denna artikel anförde rådet följande:

”Dessa handlingar innehåller rättstjänstens yttrande över rättsliga frågor som uppstått under överläggningarna med lagstiftningsarbetet. Rådet anser att ett sådant övervägande allmänintresse inte enbart utgörs av att utlämnande av dessa handlingar ligger i allmänhetens intresse av en ökad öppenhet och insyn i institutionens beslutsprocess. Detta kriterium kan tillämpas på samtliga skriftliga yttranden eller liknande handlingar från rättstjänsten, vilket skulle göra det praktiskt taget omöjligt för rådet att vägra tillgång till något som helst yttrande från rättstjänsten med stöd av förordning nr 1049/2001. Enligt rådets mening skulle ett sådant resultat stå i uppenbar strid med lagstiftarens vilja såsom denna kommer till uttryck i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, då det skulle beröva bestämmelsen all ändamålsenlig verkan.”

- 9 Genom skrivelse av den 19 maj 2003 informerade rådet sökanden om att de fyra handlingar beträffande förslag till lagstiftning som han endast getts begränsad tillgång till nu till viss del gjorts fullständigt offentliga och dessutom personligen tillställts honom.

Förfarandet

- 10 Sökanden har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 februari 2003, väckt förevarande talan.

- 11 Genom beslut av den 20 oktober 2003 tillät ordföranden på förstainstansrättens femte avdelning dels Republiken Finland, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige att intervensera till stöd för sökandens yrkanden, dels kommissionen och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för rådets yrkanden.
- 12 Intervenienterna har inkommit med sina inlagor inom den föreskrivna fristen.
- 13 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.
- 14 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 24 juni 2004.

Parternas yrkanden

- 15 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna inklusive intervenienternas rättegångskostnader.

16 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

- fastställa att det saknas anledning att döma i saken i den mån det omtvistade beslutet vägrar fullständig tillgång till de fyra handlingar som rör förslag till lagstiftning,
- besluta om rättegångskostnaderna i den del av målet där det inte finns anledning att döma i saken i enlighet med artikel 87.6 i förstainstansrättens rättegångsregler,
- ogilla talan i övrigt, och
- förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Republiken Finland har till stöd för sökanden yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara det omtvistade beslutet.

18 Konungariket Sverige har till stöd för sökanden yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara det omtvistade beslutet i den mån sökanden vägras tillgång till handlingen innehållande rådets juridiska rådgivning.

19 Kommissionen har till stöd för rådet yrkat att förstainstansrätten skall

- ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna inklusive kostnaderna för kommissionens intervention.

- 20 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har till stöd för rådet yrkat att förstainstansrätten skall ogilla talan.

Rättslig bedömning

- 21 Till stöd för sin talan har sökanden, i fråga om de fyra handlingar som rör förslag till lagstiftning, gjort gällande att rådet har åsidosatt artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 och sin motiveringsskyldighet. Sökanden har vidare påstått att rådet i fråga om den aktuella juridiska rådgivningen har åsidosatt artikel 4.2 i samma förordning.

Beträffande vägran att ge fullständig tillgång till de fyra handlingar som avser förslag till lagstiftning

Parternas argument

- 22 Rådet har gjort gällande att när talan väcktes hade handlingarna nr 12616/02 och nr 12616/02 COR 1 inte till fullo gjorts offentliga trots att den förordning som handlingarna avser redan hade antagits. Handlingarna offentliggjordes emellertid i sin helhet på Internet den 26 mars 2003. Rådet har i detta sammanhang preciserat att det, trots ansträngningar för att göra handlingarna tillgängliga på Internet i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 11.6 i bilaga II med rubriken "Särskilda

bestämmelser om allmänhetens tillgång till rådets handlingar” i rådets beslut 2002/682/EG, Euratom av den 22 juli 2002 om antagande av rådets arbetsordning (EGT L 230, s. 7), och på grund av en alltför stor administrativ arbetsbörda, inte var möjligt att offentliggöra handlingarna innan förevarande talan hade väckts.

- 23 Vad beträffar handlingarna nr 12619/02 och nr 12903/02 beslöt rådet den 19 maj 2003 att dessa skulle lämnas ut i sin helhet, trots att det lagstiftningsförfarande som handlingarna avsåg ännu inte hade lett fram till antagandet av en definitiv text.
- 24 Eftersom sökandens begäran har bifallits beträffande dessa handlingar, anser rådet, med stöd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, att talan förlorat sitt föremål vad gäller vägran att ge sökanden tillgång till de fyra handlingarna i deras helhet. Det saknas således anledning att döma i saken i denna del av målet (förstainstansrättens beslut av den 17 september 1997 i mål T-26/97, Antillean Rice Mills mot kommissionen, REG 1997, s. II-1347, punkt 15).
- 25 Det är följaktligen inte nödvändigt att bemöta sökandens argument beträffande tillgång till dessa handlingar.
- 26 Sökanden har medgett att talan, då rådet beslutat att ge tillgång till de fyra handlingar som avser förslag till lagstiftning, saknar föremål vad gäller vägran att ge honom fullständig tillgång till dessa handlingar. Sökanden har emellertid understrukit att rådet inte gett någon förklaring till sin ändrade inställning vad gäller att lämna ut handlingarna.

- 27 För det fall rådet skulle bekräfta att det inte gjort någon ny bedömning av motiveringen i det omtvistade beslutet, saknar emellertid förevarande talan inte föremål. Rådet kan nämligen inte undgå domstolskontroll genom att besluta att lämna ut de aktuella handlingarna. Ett besluts lagenlighet skall dessutom bedömas vid den tidpunkt då det fattas. Detta är ett uttryck för legalitetsprincipen och principen om möjlighet till domstolsprövning. Sökanden har därför yrkat att rådets yrkande att det saknas anledning att döma i saken skall lämnas utan bifall och menar att rådet i varje fall skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna med tillämpning av artikel 87.3 andra stycket i rättegångsreglerna.

Förstainstansrättens bedömning

- 28 Förstainstansrätten erinrar om att rådet i skrivelsen av den 19 maj 2003 informerat sökanden om att handlingarna nr 12903/02, nr 12616/02, nr 12616/02 COR 1 och nr 12619/02 lämnats ut i sin helhet.
- 29 Eftersom sökanden har getts tillgång till dessa fyra handlingar skulle en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, i den mån sökanden delvis vägras tillgång till handlingarna, inte medföra några ytterligare konsekvenser jämfört med om handlingarna hade lämnats ut i sin helhet.
- 30 Eftersom talan saknar föremål vad gäller de undersökta handlingarna saknas anledning att döma i saken på denna punkt.

Beträffande vägran att ge tillgång till yttrandet från rådets rättstjänst

Parternas argument

- 31 Sökanden har gjort gällande att rådets vägran att ge honom tillgång till yttrandet från dess rättstjänst utgör ett åsidosättande av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Till stöd härför har sökanden åberopat tre argument.
- 32 Sökanden anser för det första att artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 inte är tillämplig på juridisk rådgivning som rör förslag till lagstiftning. Det undantag från principen om allmänhetens tillgång till handlingar som föreskrivs i nämnda artikel hänvisar enligt sökanden till "rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning". Undantaget syftar således inte till att omfatta all intern och extern juridisk rådgivning vid rådet utan avser att garantera att juridisk rådgivning som utarbetats inom ramen för befintliga eller tänkbara rättsliga förfaranden, vilka är jämställda med skriftväxling mellan en advokat och hans klient, inte lämnas ut såvida det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. Den europeiska ombudsmannen har för övrigt kommit fram till samma slutsats i en av sina rapporter till parlamentet.
- 33 Juridisk rådgivning i fråga om förslag till lagstiftning omfattas därför inte av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Artikel 4.3 i nämnda förordning är den bestämmelse som lämpligen kan tjäna som grund för att vägra tillgång till handlingar innehållande juridisk rådgivning och som upprättats vid prövningen av lagstiftningsförslag. Rådet har emellertid gjort en felaktig rättslig bedömning genom att inte åberopa denna bestämmelse i det omtvistade beslutet.

- 34 Enligt fast rättspraxis skall samtliga undantag från principen om största möjliga tillgång till handlingar som innehas av en institution tolkas och tillämpas strikt och i varje enskilt fall. Sökanden har härvid gjort gällande att de omständigheter som rådet åberopat snarare bekräftar påståendet att lagstiftarens avsikt just var att begränsa betydelsen av uttrycket juridisk rådgivning till att gälla juridisk rådgivning som utarbetats inom ramen för befintliga eller tänkbara rättsliga förfaranden. Härav följer att undantaget som föreskrivs i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och som avser rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning inte samtidigt kan omfatta såväl juridisk rådgivning som utarbetats inom ramen för lagstiftningsförfaranden som juridisk rådgivning som utarbetats under rättsliga förfaranden. Trots att det råder osäkerhet beträffande tidigare lagstiftningsåtgärder om tillgång till handlingar och beträffande den tolkning som förstainstansrätten gjort i detta hänseende i sin dom av den 7 december 1999 i mål T-92/98, Interporc mot kommissionen (REG 1999, s. II-3521), framgår det emellertid numera tydligt av förordning nr 1049/2001 att "rättsliga förfaranden" inte enbart omfattar inlagor och andra handlingar som inlämnats i detta sammanhang utan även "juridisk rådgivning" som utarbetats inom ramen för befintliga eller tänkbara sådana förfaranden.
- 35 För det fall artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 skulle vara tillämplig i förevarande fall har sökanden, med stöd av Konungariket Sverige, Konungariket Danmark och Republiken Finland, för det andra påpekat att undantaget skall tolkas och tillämpas restriktivt.
- 36 Enligt sökanden och Republiken Finland är rådets tolkning av detta undantag emellertid för vid, vilket medför att rådet vägrar tillgång till praktiskt taget samtliga handlingar som utarbetats av dess rättstjänst. Republiken Finland har dessutom påpekat att den inställning som rådet antagit inte respekterar proportionalitetsprincipen.
- 37 Även om rådet kan vägra tillgång till yttranden från sin rättstjänst kan det göra så endast efter att ha undersökt varje handling som innehåller juridisk rådgivning och efter att ha fastställt de konkreta skäl som motiverar att det vägrar ge tillgång

- (förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 112, och av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, Kruijer mot rådet, REG 2002, s. II-485, punkt 56). I förevarande mål har rådet emellertid inte styrkt att utlämnandet av den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning skulle undergräva skyddet för juridisk rådgivning.
- 38 Konungariket Danmark har preciserat att rådet inte gjort någon bedömning av huruvida handlingen innehållande juridisk rådgivning kunde lämnas ut eftersom rådet anser att samtliga yttranden som upprättas av dess rättstjänst i ett lagstiftningsförfarande utgör en kategori som inte omfattas av insyn. Enligt Konungariket Danmark och Republiken Finland åligger det rådet att i varje enskilt fall göra en avvägning av de intressen som nämns i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Republiken Finland har även tillagt att en bedömning av det undantag som avses i denna artikel kräver att även den tid beaktas som förflutit mellan tidpunkten då handlingen med den juridiska rådgivningen utarbetades och begäran om att få tillgång till den.
- 39 Sökanden anser att det från rättspraxis inte kan dras slutsatsen att det föreligger ett generellt förbud mot att lämna ut samtliga yttranden från rättstjänsten. Rättspraxis utgör nämligen inte hinder för att åtskillnad görs mellan juridisk rådgivning som utarbetats under ett lagstiftningsförfarande och juridisk rådgivning som utarbetats under rättsliga förfaranden. De domar som rådet åberopat är inte heller relevanta i förevarande fall enligt sökanden då frågeställningarna i de mål som ledde fram till dessa domar avsåg huruvida yttranden från rådets rättstjänst utan särskilt tillstånd kunde lämnas ut under ett förfarande inför förstainstansrätten. Sökanden, Konungariket Danmark och Republiken Finland har påpekat att målen inte avsåg tillämpning av förordning nr 1049/2001. Sökanden har i detta avseende hänvisat till domstolens dom av den 13 juli 1995 i mål C-350/92, Spanien mot rådet, (REG 1995, s. I-1985), punkt 35, till generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande inför denna dom (REG 1995, s. I-1988) och till förstainstansrättens dom av den 8 november 2000 i mål T-44/97, Ghignone m.fl. mot rådet, (REGP 2000, s. I-A-223 och s. II-1023), punkt 48.
- 40 Vad gäller förstainstansrättens ordförandes beslut av den 3 mars 1998 i mål T-610/97 R, Carlsen m.fl. mot rådet (REG 1998, s. II-485), som rådet har åberopat i det omtvistade beslutet, har sökanden gjort gällande att beslutet att

förbjuda utlämnande av den i det målet aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning fattades som en interimistisk åtgärd, vilket medförde en mindre genomgående analys av faktiska omständigheter och uppkomna juridiska frågor. Förstainstansrätten skulle för övrigt svårligen ha kunnat nå en annan slutsats i det målet utan att föregripa prövningen av talan rörande huvudsaken.

- 41 Rådet har till stöd för sin vägran att lämna ut den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning anfört att det är nödvändigt att yttranden från dess rättstjänst är oavhängiga. Sökanden har, med stöd av Konungariket Danmark, anfört att rättstjänsten enligt artikel 22 i rådets arbetsordning tillvaratar den institutions intressen som den organisationsmässigt tillhör och som rättstjänsten är underordnad. Rättstjänsten har en tydlig roll i institutionens lagstiftningsarbete. Att lämna ut yttranden från rättstjänsten bidrar således till att skydda rättstjänsten från obehörig yttre påverkan, särskilt från medlemsstaternas sida, och därigenom till att garantera dess oavhängighet.
- 42 Såsom sökanden och Republiken Finland har gjort gällande har tjänstemän vid gemenskapsinstitutionernas rättstjänster och rättstjänsten i sig en annan uppgift än advokater som tjänstgör utanför institutionen. De åtnjuter inte samma typ av oberoende som kännetecknar juristyrket.
- 43 Konungariket Sverige har i detta sammanhang gjort gällande att även om vissa uppgifter i handlingar rörande juridisk rådgivning kan omfattas av undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, ankommer det på institutionen att göra en bedömning av om det är möjligt att lämna ut handlingarna med hänsyn till uppgifterna i den enskilda handlingen och kontrollera om utlämnandet skulle undergräva skyddet för juridisk rådgivning. Juridisk rådgivning kan därför inte generellt anses vara sekretessbelagd.

- 44 Konungariket Sverige har tillagt att lagstiftaren inte önskade att utlämnande av handlingar innehållande juridisk rådgivning skulle undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001. Sverige anser att även andra faktorer skall beaktas inom ramen för denna bedömning. Till exempel följer av artikel 207.3 EG att ännu större öppenhet eftersträvas inom ramen för lagstiftningsprocessen. Frågan på vilket stadium lagstiftningsprocessen befinner sig och typen av rättsakt kan ha betydelse för bedömningen.
- 45 För det tredje anser sökanden att för det fall rådet med fog tillämpade artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vore det ogrundat att anse att utlämnande av ett yttrande från dess rättstjänst skulle undergräva skyddet för juridisk rådgivning.
- 46 Sökanden har i första hand kritiserat rådet för att inte ha förklarat på vilket sätt utlämnande av den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning skulle undergräva skyddet för juridisk rådgivning. Rådet har nämligen endast anfört att oberoende juridisk rådgivning är väsentlig för dess verksamhet och att utlämnande av dessa handlingar skulle medföra osäkerhet beträffande lagstiftningens lagenlighet.
- 47 Enligt sökanden saknas emellertid stöd för rådets argument att utlämnande av handlingar innehållande juridisk rådgivning kan påverka deras oberoende. Rådet har nämligen inte styrkt på vilket sätt utlämnande av handlingar innehållande juridisk rådgivning tvingar rättstjänsten att ändra dem. Utlämnande av sådana handlingar uppmuntrar snarare rättstjänsten att handla snabbt, oavhängigt och med objektivitet när tredje man kan granska dessa yttranden. Sökanden har tillagt att flera handlingar innehållande juridisk rådgivning endast innehåller en kortfattad analys av den rättsliga grunden för den föreslagna lagstiftningen utan att innehålla några detaljerade och konfidentiella argument från rättstjänsten. Slutligen har sökanden anfört att i många medlemsstater, såsom till exempel Italien och Nederländerna, är handlingar innehållande juridisk rådgivning i fråga om förslag till lagstiftning, som utarbetats av en rättstjänst eller juridiska avdelningar och som är avsedda för regeringen, tillgängliga för allmänheten. Med hänsyn till den vikt som på nationell nivå läggs vid allmänhetens tillgång till sådana handlingar innehållande juridisk rådgivning är sökanden berättigad att förvänta sig att erhålla sådan information från rådet.

- 48 Rådet har anfört att utlämnande av handlingar innehållande juridisk rådgivning i fråga om lagstiftningsförfaranden kan bidra till att lagenligheten av de rättsakter som slutligen antas ifrågasätts. Vad beträffar detta argument har sökanden påpekat att endast undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt. Rådet har emellertid inte åberopat denna bestämmelse varför argumenten i detta hänseende skall lämnas utan avseende.
- 49 Utlämnande av en handling innehållande juridisk rådgivning kan i varje fall inte i sig påverka lagenligheten av den aktuella lagstiftningen då gemenskapsinstitutionernas rättsakter presumeras lagenliga tills de eventuellt ogiltigförklaras av gemenskapsdomstolarna.
- 50 Det föreligger för det andra ett övervägande allmänintresse av att ge allmänheten tillgång till handlingar innehållande juridisk rådgivning i fråga om lagstiftningsinitiativ. Rådet har felaktigt funnit att principen om insyn och öppenhet inte utgör ett övervägande allmänintresse av utlämnande. Konungariket Danmark har hävdad att intresset rörande insyn i beslutsprocessen överväger de intressen som rådet har anfört för att vägra att lämna ut handlingarna innehållande juridisk rådgivning.
- 51 Sökanden anser avslutningsvis att rådet har åsidosatt artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 och att den överträtt medborgarnas grundläggande medborgerliga och politiska rättigheter enligt bland annat artikel 6 EU.
- 52 Rådet, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt kommissionen har bestridit sökandens argumentation.

Förstainstansrättens bedömning

- 53 I förordning nr 1049/2001, som antogs med tillämpning av artikel 255 EG, fastställs principer, villkor och gränser för allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar i syfte att ge medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförandet och garantera att förvaltningen åtnjuter större legitimitet, är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Förordningen syftar vidare till att bidra till att stärka principerna om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter.
- 54 Enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 skall institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning, såvida det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.
- 55 Sökanden har för det första gjort gällande att den juridiska rådgivning som avses i ovannämnda artikel endast är sådan juridisk rådgivning som utarbetats av rättstjänsten under ett rättsligt förfarande och inte inom ramen för institutionernas lagstiftningsverksamhet. Eftersom den aktuella juridiska rådgivningen avser ett förslag till direktiv från rådet om minimistandarder för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, kan undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 enligt sökanden inte tillämpas.
- 56 En genomläsning av bestämmelsen medger emellertid inte slutsatsen att endast handlingar avses som kan undergräva skyddet för juridisk rådgivning som utarbetats inom ramen för rättsliga förfaranden.

- 57 Förstainstansrätten konstaterar vidare att vare sig den uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar som dessa två institutioner antog den 6 december 1993 (93/730/EG) (EGT L 340, s. 41; svensk specialutgåva, område 1, volym, s. 86), institutionernas beslut beträffande allmänhetens tillgång till deras handlingar, som antogs före förordning nr 1049/2001 (rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64), kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66) eller Europaparlamentets beslut 97/632/EG, EKSG, Euratom av den 10 juli 1997 (EGT L 263, s. 27)) avsåg, när det gäller undantag från allmänhetens rätt till tillgång till dessa handlingar, att särskilt skydda institutionernas juridiska rådgivning. Texterna avsåg emellertid skydd för rättsliga förfaranden.
- 58 Härav följer att gemenskapslagstiftaren önskade införa ett undantag i förordning nr 1049/2001 beträffande juridisk rådgivning skilt från undantaget beträffande rättsliga förfaranden.
- 59 Sökandens tolkning, nämligen att den juridiska rådgivning som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 är sådan juridisk rådgivning som utarbetats i rättsliga förfaranden där institutionernas rättstjänster deltar, skulle ha krävt att lagstiftaren särskilt påpekade detta genom att till exempel ange att skyddet avser "rättsliga förfaranden och särskilt juridisk rådgivning". Detta är emellertid inte fallet.
- 60 Det är riktigt att undantag från rätten till tillgång till handlingar enligt fast rättspraxis skall tolkas och tillämpas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen om att ge allmänheten största möjliga tillgång till de handlingar som innehas av institutionerna inte omöjliggörs (se, analogt beträffande beslut 94/90, förstainstansrättens dom av den 14 oktober 1999 i mål T-309/97, Bavarian Lager mot kommissionen, REG 1999, s. II-3217, punkt 39, och av den 11 december 2001 i mål T-191/99, Petrie m.fl. mot kommissionen, REG 2001, s. II-3677, punkt 66).

- 61 Den princip som beskrivs i rättspraxis är emellertid endast tillämplig då det gäller att definiera omfattningen av ett undantag för det fall detta kan tolkas på olika sätt. I förevarande fall ger uttrycket juridisk rådgivning inte upphov till några tolknings-svårigheter. Det saknas därför skäl att anta att endast sådan juridisk rådgivning avses som utarbetats inom ramen för rättsliga förfaranden. Den motsatta tolkning som sökanden föreslagit medför dessutom att uttrycket juridisk rådgivning bland undantagen i förordning nr 1049/2001 skulle berövas all ändamålsenlig verkan.
- 62 Begreppet juridisk rådgivning skall därför förstås så, att skydd för allmänintresset kan utgöra hinder för att lämna ut innehållet i handlingar som rådets rättstjänst utarbetat i ett rättsligt förfarande men även i andra fall.
- 63 Vad för övrigt gäller rättsliga förfaranden i den mening som avses i beslut 94/90 har förstainstansrätten fastställt att begreppet inte enbart omfattar inlagor eller handlingar som har inlämnats och de interna handlingar som rör handläggningen av det pågående målet, utan även meddelanden avseende målet mellan det berörda generaldirektoratet och rättstjänsten eller en advokatbyrå (domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 41).
- 64 Eftersom begreppet rättsliga förfaranden redan har tolkats i fråga om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar anser förstainstansrätten att den definition som gjorts vid tolkningen av beslut 94/90 är relevant även vad gäller förordning nr 1049/2001.
- 65 Eftersom juridisk rådgivning som utarbetats i rättsliga förfaranden redan omfattas av det undantag som avser skydd för rättsliga förfaranden enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, medför det faktum att juridisk rådgivning

uttryckligen anges bland undantagen med nödvändighet att detta begrepp har en annan räckvidd än undantaget avseende rättsliga förfaranden.

- 66 Härav följer att sökanden saknar stöd för sitt påstående att juridisk rådgivning som avser en institutions lagstiftningsverksamhet, av den typ som är aktuell i förevarande fall, inte omfattas av undantaget beträffande juridisk rådgivning enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 67 Mot bakgrund av vad som anförts var det med fog som rådet grundade sig på undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 för att avgöra huruvida sökanden skulle ges tillgång till yttrandet från rådets rättstjänst.
- 68 Sökanden har för det andra påstått att rådet inte undersökt den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning, eftersom juridisk rådgivning till sin natur är konfidentiell. Enligt sökanden saknas även grund för rådets argument avseende behovet av att säkerställa rättstjänstens oberoende.
- 69 Förstainstansrätten erinrar om att en institution är skyldig att i varje enskilt fall bedöma huruvida de handlingar till vilka tillgång begärs verkligen omfattas av undantagen i förordning nr 1049/2001 (se, analogt i fråga om beslut nr 94/90, domstolens dom av den 11 januari 2000 i de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och Van der Wal mot kommissionen, REG 2000, s. I-1, punkt 24).
- 70 Förstainstansrätten konstaterar i förevarande mål att den aktuella handlingen utgörs av ett yttrande från rådets rättstjänst beträffande ett förslag till direktiv från rådet om minimistandarder för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

- 71 Det faktum att den aktuella handlingen innehåller juridisk rådgivning kan emellertid inte i sig motivera tillämpning av det åberopade undantaget. Såsom tidigare erinrats skall alla undantag från rätten till tillgång till institutionernas handlingar enligt förordning nr 1049/2001 tolkas och tillämpas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 13 september 2000 i mål T-20/99, Denkvit Nederland mot kommissionen, REG 2000, s. II-3011, punkt 45).
- 72 Det ankommer på förstainstansrätten att pröva om rådet i förevarande fall har gjort en felaktig bedömning då det, med tillämpning av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, fann att skyddet för den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning skulle undergrävas om den lämnades ut.
- 73 För att motivera vägran att lämna ut hela den handling som innehåller den aktuella juridiska rådgivningen har rådet i det omtvistade beslutet gjort gällande att yttranden från dess rättstjänst utgör ett viktigt instrument för rådet för att säkerställa att dess rättsakter är förenliga med gemenskapsrätten och för att föra dialogen avseende aktuella juridiska aspekter framåt. Rådet har även anfört att resultatet av ett utlämnande skulle kunna bli osäkerhet om huruvida den lagstiftning som sedan antas är lagenlig. Rådet har även hänvisat till generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande inför domen i det ovannämnda målet Spanien mot rådet, till beslutet i det ovannämnda målet Carlsen m.fl. mot rådet och till domen i det ovannämnda målet Ghignone m.fl. mot rådet.
- 74 Det är riktigt att motiveringen avseende det åberopade skyddsbehovet avser all rådets juridiska rådgivning i fråga om lagstiftning och inte enbart den aktuella juridiska rådgivningen. Rådets allmänt hållna motivering är emellertid befogad av det skälet att det åberopade undantaget skulle berövas sitt syfte om ytterligare uppgifter lämnades, som hänvisar just till innehållet i den juridiska rådgivningen.

- 75 Även om rådet inledningsvis vägrade att ge sökanden tillgång till handlingen innehållande den aktuella juridiska rådgivningen framgår det av det omtvistade beslutet att rådet slutligen accepterade att lämna ut inledningen till nämnda handling. I inledningen anges att handlingen innehåller råd från rådets rättstjänst beträffande gemenskapens behörighet i frågor som gäller tillträde till arbetsmarknaden för medborgare från tredje land.
- 76 Härav följer att det saknas grund för anmärkningen att rådet inte har undersökt innehållet i den aktuella juridiska rådgivningen för att avgöra den omstridda begäran om tillgång.
- 77 Vad gäller frågan om relevansen av det skyddsbehov som rådet funnit föreligga för yttrandet i det omtvistade beslutet anser förstainstansrätten att ett utlämnande av den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning skulle medföra att rådets interna diskussioner beträffande gemenskapens behörighet i frågor som gäller tillträde till arbetsmarknaden för medborgare från tredje land skulle offentliggöras liksom, mera allmänt, dess interna diskussioner i fråga om lagenligheten hos den lagstiftning som avses.
- 78 Med hänsyn till handlingarnas särskilda art skulle utlämnande av ett sådant yttrande kunna medföra att tvivel uppstod beträffande huruvida den avsedda lagstiftningen är lagenlig.
- 79 Förstainstansrätten finner vidare att rådet har fog för att anse att oavhängigheten hos yttranden som dess rättstjänst upprättat på begäran av andra avdelningar inom institutionen, eller som är avsedda för dessa avdelningar, kan utgöra ett skyddsvärt intresse. Sökanden har härvid inte förklarat på vilket sätt ett utlämnande av den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning, under omständigheterna i målet, skulle bidra till att skydda rådets rättstjänst från obehörig yttre påverkan.

- 80 Mot bakgrund av vad som anförts ovan gjorde rådet inte någon felaktig bedömning genom att anse att det förelåg intresse av att skydda den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning.
- 81 Sökanden har för det tredje påstått att rådet inte undersökt om det föreligger ett övervägande allmänintresse enligt artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 av att lämna ut den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning. Sökanden anser härvid att principen om insyn, öppenhet och demokrati och medborgarnas deltagande i beslutsprocessen utgör ett övervägande allmänintresse av att lämna ut den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning.
- 82 Förstainstansrätten erinrar emellertid om att dessa principer genomförs genom samtliga bestämmelser i förordning nr 1049/2001, vilket bekräftas i skälen 1 och 2 i denna förordning. I dessa skäl hänvisas uttryckligen till principen om öppenhet, demokrati och ett bättre deltagande för medborgarna i beslutsprocessen (se punkt 2 ovan).
- 83 Ett övervägande allmänintresse av att lämna ut en handling i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, där utlämnandet kan undergräva skyddet för juridisk rådgivning, skiljer sig i princip således från ovannämnda principer som ligger till grund för förordningen. I annat fall ankommer det i vart fall på sökanden att styrka att det, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet, är så motiverat att åberopa dessa principer att behovet av att skydda den aktuella handlingen får ge vika. Detta är inte fallet i förevarande fall.
- 84 Även om det är möjligt att den aktuella institutionen själv identifierar ett övervägande allmänintresse av att lämna ut en sådan handling, ankommer det på den sökande som avser att göra gällande ett sådant intresse att åberopa det i sin ansökan och anmoda institutionen att uttala sig i frågan.

- 85 Rådet gjorde i förevarande fall inte någon felaktig bedömning då det fann att de övervägande allmänintressen som sökanden åberopat inte motiverade ett utlämnande av den aktuella handlingen innehållande juridisk rådgivning. Det är därför obefogat att kritisera rådet för att inte ha identifierat andra övervägande allmänintressen.
- 86 Med hänsyn till vad som anförts ovan skall talan ogillas i den del den avser vägran att ge tillgång till handlingen innehållande rådets juridiska rådgivning.

Begäran om att förstainstansrätten skall vidta åtgärder för processledning

- 87 Sökanden har i sina skriftliga inlagor begärt att förstainstansrätten skall vidta åtgärder för processledning i form av en anmodan till rådet att till förstainstansrätten inkomma med de handlingar som sökanden begärt skall lämnas ut. Förstainstansrätten anser att det saknas anledning att bifalla denna begäran.
- 88 Vad gäller begäran om att rådet skall anmodas att inkomma med de fyra handlingar som avser förslag till lagstiftning till förstainstansrätten, saknar den föremål i och med att sökanden getts tillgång till dessa handlingar.
- 89 Vad gäller begäran om att handlingen innehållande den aktuella juridiska rådgivningen skall företes för förstainstansrätten, finner rätten att handlingarna i förevarande mål innehåller tillräckliga upplysningar.

Rättegångskostnader

- 90 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.6 i samma regler skall förstainstansrätten i mål där det inte finns anledning att döma i saken besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt.
- 91 Som förstainstansrätten har konstaterat ovan har talan förlorat sitt föremål såvitt avser vägran att ge full tillgång till rådets fyra handlingar om förslag till lagstiftning (handlingarna nr 12616/02, nr 12616/02 COR 1, nr 12903/02 och nr 12619/02).
- 92 I sina skriftliga inlagor har rådet medgett att handlingarna nr 12616/02 och nr 12616/02 COR 1 borde ha tillställts sökanden innan förevarande talan väcktes. Genom sitt beteende har rådet bidragit till att tvisten uppkom i fråga om dessa två handlingar och orsakat sökanden onödiga kostnader.
- 93 Vad gäller handlingarna nr 12619/02 och nr 12903/02 beslöt rådet slutligen att tillställa sökanden dessa handlingar sedan talan hade väckts, trots att den lagstiftning som handlingarna avser ännu inte hade antagits. Rådet har inte lämnat någon förklaring till sin ändrade inställning.

- 94 Rådet skall därför bära hälften av sin rättegångskostnad och ersätta hälften av sökandens rättegångskostnad.
- 95 Eftersom sökanden har tappat målet i den del som avser vägran att ge tillgång till handlingen innehållande rådets juridiska rådgivning, skall han bära hälften av sin rättegångskostnad och ersätta hälften av rådets rättegångskostnad.
- 96 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater och institutioner som intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(femte avdelningen)

följande dom:

- 1) Talan ogillas i den del som avser vägran att ge tillgång till handlingen innehållande rådets juridiska rådgivning.

- 2) **Det saknas anledning att döma i saken i övrigt.**

- 3) **Sökanden och rådet skall var och en ersätta hälften av rättegångskostnaderna.**

Intervenienterna skall bära sina rättegångskostnader.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 november 2004.

H. Jung

Justitiesekreterare

P. Lindh

Ordförande