



**Europaudvalget
EU-konsulenten**

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 4. juli 2008

OMTRYKT: 7. juli 2008 (tilrettet version)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sagens baggrund

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

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

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

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

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

Forordningen om aktindsigt i EU-oplysninger

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

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

Således bestemmer artikel 4, stk. 2:

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

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

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

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

Domstolens præmisser

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

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

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

⁵ Præmis 33.

⁶ Præmis 37-44.

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

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

Domstolen anfører videre, at:

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

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

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

⁷ Præmis 45.

⁸ Præmis 46.

Herom anfører Domstolen, at:

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

På den baggrund fastslår Domstolen, at:

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

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

Domstolen endte således med at konkludere, at:

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

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

⁹ Præmis 59.

¹⁰ Præmis 61.

¹¹ Præmis 65.

¹² Præmis 68.

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

Sammenligning med danske regler

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

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

./. Dommen vedlægges.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(Tlf. 3611)