KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI POIARES MADURO

ippreżentati fid-29 ta' Novembru 2007 [1]

1. Il-kawża li tressqet quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja tirriżulta minn żewġ appelli ppreżentati rispettivament mir-Renju tal-Isvezja u minn M. Turco kontra s-sentenza tal-Qorti tal-Prim'Istanza tal-Komunitajiet Ewropej tat-23 ta' Novembru 2004, Turco vs Il-Kunsill [2](iktar 'il quddiem is-"sentenza appellata"), li permezz tagħha hija ċaħdet ir-rikors għal annullament magħmul minn M. Turco kontra d-deċiżjoni tal-Kumsill tal-Unjoni Ewropea tad-19 ta' Diċembru 2002, li ċaħditlu l-aċċess għal opinjoni tas-servizz legali tal-Kunsill dwar proposta ta' direttiva.

2. L-aggravji mqajma mill-appellanti insostenn ta' dawn l-appelli jistiednu lill-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi dwar il-portata u l-applikazzjoni li għandhom jingħataw għall-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità prevista favur pariri legali mit-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2001 [3].

1 — Lingwa oriġinali: il-Franċiż.

2 — T-84/03, Ġabra p. II-4061

3 — Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-30 ta' Mejju 2001, dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni (ĠU L 145, p. 43).

I — Il-kuntest tal-appell

A — *It-testi applikabbli*

3. L-Artikolu 255(1) u (2) KE jipprovdi:

"1. Kull ċittadin tal-Unjoni, u kull persuna fiżika jew ġuridika li toqgħod jew li jkollha l-uffiċċju reġistrat tagħha fi Stat Membru, għandu jkollha d-dritt għall-aċċess għal dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni, soġġett għall-prinċipji u l-kondizzjonijiet kif definiti skont il-paragrafi 2 u 3.

2. Il-prinċipji ġenerali u l-limiti għar-raġuni ta' interess pubbliku jew privat li jirregolaw id-dritt tal-aċċess għal dokumenti jiġu stabbiliti mill-Kunsill, li jaġixxi skont il-proċedura msemmija fl-Artikolu 251 fi żmien sentejn mid-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Amsterdam".

4. Fuq il-bażi tal-Artikolu 255(2) KE, il-Kunsill adotta r-Regolament Nru 1049/2001. It-tielet, ir-raba', is-sitt u l-ħdax-il premessa ta' dan ir-Regolament jgħidu hekk:

"(3) […]Dan ir-Regolament jikkonsolida l-inizjattivi li diġà ttieħdu mill-istituzzjonijiet bi skop li jsaħħu t-trasparenza tal-proċess tat-teħid tad-deċiżjonijiet.

(4) L-iskop ta' dan ir-Regolament huwa li jagħti l-akbar effett possibbli lid-dritt tal-aċċess pubbliku għad-dokumenti u li jistipula l-prinċipji ġenerali u l-limiti fuq dan l-aċċess skont l-Artikolu 255(2) tat-Trattat tal-KE.

[…]

(6) Għandu jingħata aktar aċċess għad-dokumenti f'każijiet fejn l-istituzzjonijiet jaġixxu fil-kapaċitajiet leġislattivi tagħhom, inklużi dawk taħt setgħat delegati, filwaqt li fl-istess ħin tinżamm l-effettività tal-proċess tat-teħid tad-deċiżjonijiet tal-istituzzjonijiet. Dawn id-dokumenti għandhom jsiru direttament aċċessibbli bl-aktar mod possibbli.

[…]

(11) Bħala prinċipju, [id-dokumenti kollha] tal-istituzzjonijiet għandhom [i]kunu aċċessibbli għall-pubbliku. Madankollu, bħala eċċezzjonijiet, xi interessi pubbliċi u privati għandhom jitħarsu. L-istituzzjonijiet għandhom ikollhom id-dritt li jħarsu l-konsultazzjonijiet u deliberazzjonijiet interni tagħhom fejn meħtieġ sabiex jissalvagwardjaw is-setgħa tagħhom li jwettqu l-kompiti tagħhom. […]"

5. L-Artikolu 1(a) tar-Regolament Nru 1049/2001 jiddikjara li l-iskop ta' dan tal-aħħar hu "li jfisser il-prinċipji, kondizzjonijiet u limiti minħabba raġunijiet ta' interess pubbliku jew privat, li jirregolaw l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, il-Kunsill u l-Kummissjoni […]previsti fl-Artikolu 255 tat-Trattat tal-KE sabiex jiġi żgurat l-akbar aċċess għal dokumenti".

6. L-Artikolu 2(1) tal-istess Regolament jagħti lil kull ċittadin tal-Unjoni, u kull persuna fiżika jew ġuridika residenti jew bl-uffiċċju reġistrat fi Stat Membru, id-dritt tal-aċċess għad-dokumenti tal-istituzzjonijiet, "bla ħsara għall-prinċipji, kondizzjonijiet u limiti stipulati f'dan ir-Regolament".

7. L-Artikolu 4 tal-istess Regolament, bit-titolu "Eċċezzjonijiet", jistabbilixxi:

"[…]

2. L-istituzzjonijiet għandhom jirrifjutaw aċċess għal dokument meta l-iżvelar tiegħu jista' jdgħajjef [jippreġudika] il-ħarsien ta':

[…]

— proċedimenti fil-qrati u pariri legali,

[…]

jekk ma jkunx hemm interess pubbliku akbar fl-iżvelar tiegħu.

3. Aċċess għad-dokument, miktub minn istituzzjoni għall-użu intern jew irċevut minn istituzzjoni, dwar kwistjoni fejn id-deċiżjoni ma ttieħditx mill-istituzzjoni, għandu jiġi rifjutat jekk l-iżvelar tad-dokument serjament jippreġudika l-proċess tat-teħid ta' deċiżjonijiet tal-istituzzjoni, jekk m'hemmx interess pubbliku akbar fl-iżvelar tiegħu.

Aċċess għad-dokument li fih pariri għall-użu intern bħala parti minn deliberazzjoni u konsultazzjonijiet preliminarji fl-istituzzjoni kkoncernat għandu jiġi rifjutat anke wara li tittieħed id-deċiżjoni jekk l-iżvelar tad-dokument serjament idgħajjef [jippreġudika] il-proċess tat-teħid ta' deċiżjonijiet tal-istituzzjoni, jekk m'hemmx interess pubbliku akbar fl-iżvelar tiegħu..

[…]

7. L-eċċezzjonijiet stipulati fil-paragrafi 1 sa 3 għandhom japplikaw biss għaż-żmien li fih il-ħarsien huwa ġustifikat fuq il-bażi tal-kontenut tad-dokument. L-eċċezzjonijiet jistgħu japplikaw għal perjodu mhux itwal minn 30 sena. […]".

B — *Il-fatti*

8. Fit-22 ta' Ottubru 2002, M. Turco talab lill-Kunsill l-aċċess għad-dokumenti msemmija fl-aġenda tal-laqgħa tal-Kunsill "Ġustizzja u Affarijiet Interni" li saret fil-Lussemburgu fl-14 u l-15 ta' Ottubru 2002, li fosthom kien hemm, bin-Numru ta' dokument 9077/02, opinjoni tas-servizz legali tal-Kunsill dwar proposta għal direttiva tal-Kunsill li tistabbilixxi l-istandards minimi sabiex jintlaqgħu l-applikanti għal asil fl-Istati Membri.

9. Fil-5 ta' Novembru 2002, b'referenza għall-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001, il-Kunsill ċaħadlu l-aċċess għall-opinjoni inkwistjoni għar-raġuni li "[f]id-dawl tal-kontenut tiegħu, l-aċċess għal dan id-dokument jista' jippreġudika l-protezzjoni tal-opinjonijiet [pariri] legali interni tal-Kunsill" u li "[f]in-nuqqas ta' xi motiv speċifiku li jindika li hemm interess pubbliku superjuri partikolari fl-aċċess għal dan id-dokument, is-Segretarjat Ġenerali kkonkluda, wara li qies l-interessi taż-żewġ naħat, li l-interess tal-protezzjoni [ħarsien] tal-opinjonijiet [pariri] legali interni għandu prijorità fuq l-interess pubbliku".

10. Fit-22 ta' Novembru 2002, M. Turco ppreżenta talba ta' konferma fejn allega li l-Kunsill kien applika b'mod żbaljat l-eċċezzjonijiet għad-dritt ta' aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-istituzzjonijiet previsti fl-Artikolu 4(2) u (3) tar-Regolament Nru 1049/2001 filwaqt li sostna li l-prinċipju tad-demokrazija u tal-parteċipazzjoni taċ-ċittadini fil-proċess leġiżlattiv jikkostitwixxi interess pubbliku akbar li jiġġustifika l-iżvelar tal-opinjoni tas-servizz legali tal-Kunsill.

11. B'deċiżjoni tad-19 ta' Diċembru 2002, il-Kunsill aċċetta li jiżvela l-paragrafu introduttiv ta' din l-opinjoni, fejn kien indikat li l-opinjoni tinkludi l-parir tas-servizz legali tal-Kunsill fuq il-kwistjoni tal-kompetenza Komunitarja fir-rigward tal-aċċess ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi għas-suq tax-xogħol. Iżda għall-bqija, dan irrifjuta li jirrevedi l-pożizzjoni tiegħu. Huwa ġġustifika l-konferma tar-rifjut ta' aċċess fuq il-bażi li l-pariri indipendenti tas-servizz legali tiegħu jeħtieġu protezzjoni partikolari peress li dawn jikkostitwixxu strument importanti li jippermettulu li jkun ċert dwar il-kumpatibbiltà tal-atti tiegħu mad-dritt Komunitarju u sabiex tkun tista' ssir diskussjoni dwar l-aspetti legali inkwistjoni; huwa sostna wkoll li barra minn hekk, l-iżvelar tagħhom jista' joħloq inċertezza dwar il-legalità tal-atti leġiżlattivi adottati fuq il-bażi ta' dawn l-pariri, li jista' jippreġudika l-preżunzjoni ta' legalità li minnha jgawdu, u b'hekk tista' tiġi ppreġudikata ċ-ċertezza legali u l-istabbiltà tas-sistema legali Komunitarja. Fir-rigward tal-interess pubbliku akbar invokat minn M. Turco, skont il-Kunsill dan mhuwiex ikkostitwit mis-sempliċi fatt li l-iżvelar tal-imsemmija pariri mogħtija fil-kuntest tad-dibattitu dwar inizjattivi leġiżlattivi jżid it-trasparenza u l-ftuħ tal-proċessi tat-teħid tad-deċiżjonijiet; fil-fatt, l-istess jista' jingħad għal kull opinjoni miktuba jew tad-dokumenti simili kollha tas-servizz legali tal-Kunsill, u b'hekk ikun prattikament impossibbli għall-Kunsill li jiċħad aċċess fuq il-bażi tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001, fejn b'hekk din id-dispożizzjoni tiġi miċħuda l-effett utli tagħha.

12. B'att ippreżentat fir-Reġistru tal-Qorti tal-Prim'Istanza tat-28 ta' Frar 2003, M. Turco ppreżenta rikors għal annullament kontra d-deċiżjoni tal-Kunsill tad-19 ta' Diċembru 2002.

C — *Is-sentenza appellata*

13. In sostenn tat-talbiet tiegħu għal annullament, ir-rikorrent qajjem motiv wieħed

ibbażat fuq il-ksur tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 ibbażat fuq tliet argumenti.

14. Prinċipalment, huwa sostna li kien hemm żball fir-rigward tal-bażi ġuridika, peress li l-pariri legali stabbiliti fil-kuntest tal-eżami ta' proposti leġiżlattivi jaqgħu taħt l-eċċezzjoni stabbilita fl-Artikolu 4(3) tal-imsemmi Regolament u mhux taħt dik stabbilita fl-Artikolu 4(2) li tkopri biss il-pariri legali mogħtija fil-kuntest ta' proċedimenti fil-qrati. Din l-interpretazzjoni mogħtija mir-rikorrent ma kkonvinċietx lill-Qorti tal-Prim'Istanza, li ddeċidiet li din m'hijiex konsistenti mal-mod kif hija fformulata d-dispożizzjoni li ma tinkludix restrizzjoni simili, u li b'hekk din l-interpretazzjoni tneħħi kull effett utli tal-inklużjoni tal-pariri legali fost l-eċċezzjonijiet previsti mir-Regolament Nru 1049/2001, filwaqt li l-intenzjoni tal-leġiżlatur Komunitarju kienet, fl-Artikolu 4(2) tal-imsemmi Regolament, li jistabbilixxi eċċezzjoni dwar l-pariri legali li hija distinta minn dik dwar il-proċedimenti fil-qrati. Fil-fatt, il-pariri mogħtija mis-servizz legali tal-Kunsill fil-kuntest ta' proċedimenti fil-qrati huma diġà inklużi fl-eċċezzjoni dwar il-ħarsien ta' proċedimenti fil-qrati. Għaldaqstant, skont il-Qorti tal-Prim'Istanza, il-Kunsill seta' validament jibbaża fuq l-eċċezzjoni dwar l-pariri legali prevista fit-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001, sabiex jiddetermina jekk kellux jagħti lir-rikorrent aċċess għall-opinjoni inkwistjoni tas-servizz legali tiegħu.

15. Sussidjarjament, ir-rikorrent invoka applikazzjoni żbaljata tal-imsemmi Artikolu 4(2), fuq il-bażi li l-Kunsill ikkunsidra b'mod żbaljat li l-pariri kollha mogħtija mis-servizz legali tiegħu ħaqqhom il-ħarsien tal-kunfidenzjalità tal-pariri legali li din id-dispożizzjoni tiggarantixxi, filwaqt li, barra li ma jistax jikkategorizza, huwa ma jistax jiddeċiedi dwar l-applikazzjoni tal-eċċezzjoni ħlief każ b'każ, fid-dawl ta' eżami konkret ta' kull parir legali. Huwa kkontesta wkoll ir-relevanza tal-bżonn tal-ħarsien tal-parir legali inkwistjoni identifikat mill-Kunsill fid-deċiżjoni kkontestata. B'risposta għall-ewwel punt, il-Qorti tal-Prim'Istanza rrikonoxxiet li l-fatt li d-dokument inkwistjoni huwa parir legali fih innifsu ma jistax waħdu jiġġustifika r-rifjut ta' aċċess minħabba li l-Kunsill huwa obbligat li jevalwa, f'kull każ partikolari, jekk id-dokumenti li ntalab jiżvela jaqgħux effettivament taħt l-eċċezzjonijiet stipulati fir-Regolament Nru 1049/2001. Minbarra dan, skont il-Qorti tal-Prim'Istanza, il-motivazzjoni mogħtija mill-Kunsill għar-rifjut tiegħu li jiżvela l-parir legali kollu inkwistjoni tidher li tirrigarda l-pariri kollha tas-servizz legali tiegħu li jirrigwardaw atti leġiżlattivi u mhux speċifikament il-parir legali inkwistjoni. L-argument tar-rikorrent huwa madankollu miċħud għal żewġ raġunijiet: il-ġeneralità tal-motivazzjoni hija ġġustifikata mill-fatt li l-għoti ta' informazzjoni addizzjonali, li b'mod partikolari tagħmel referenza għall-kontenut tal-parir legali inkwistjoni, iċċaħħad l-eċċezzjoni mill-għan tagħha; il-fatt li l-Kunsill finalment aċċetta li jiżvela l-paragrafu introduttiv ta' din l-opinjoni jindika li huwa eżamina l-kontenut tagħha qabel ma ddeċieda dwar it-talba għal aċċess. Fir-rigward tal-kontestazzjoni tal-eżistenza ta' interess għall-protezzjoni tal-parir legali inkwistjoni invokat mill-Kunsill, il-Qorti tal-Prim'Istanza ċaħdet li kien hemm xi evalwazzjoni żbaljata fuq il-bażi li l-iżvelar ta' dan il-parir, min-naħa waħda, iwassal biex isiru pubbliċi d-diskussjonijiet interni tal-Kunsill dwar il-kwistjoni tal-legalità tal-att leġiżlattiv ikkonċernat u b'hekk, "fid-dawl tan-natura partikolari ta' dawn id-dokumenti" jagħti lok għal dubji

dwar l-imsemmija legalità u, min-naħa l-oħra, tista' titqiegħed f'dubju l-indipendenza tal-pariri tas-servizz legali tal-Kunsill.

16. Fl-aħħar nett, ir-rikorrent akkuża lill-Kunsill li ma vverifikax jekk kienx jeżisti interess pubbliku akbar, b'mod partikolari dak marbut mat-trasparenza tal-proċess tat-teħid tad-deċiżjonijiet u l-prinċipu li d-deċiżjonijiet jittieħdu bl-aktar mod miftuħ kif ukoll dak tad-demokrazija, li jiġġustifika l-aċċess pubbliku għall-pariri legali relatati ma' proposti leġiżlattivi. F'dan il-każ ukoll, il-Qorti tal-Prim'Istanza ċaħdet li kien hemm xi żball ta' evalwazzjoni u ressqet żewġ kunsiderazjzonijiet. Il-prinċipji ta' trasparenza, li d-deċiżjonijiet jittieħdu bl-aktar mod miftuħ u dak tad-demokrazija huma l-bażi tad-dispożizzjonijiet kollha tar-Regolament Nru 1049/2001, tant li l-interess pubbliku akbar msemmi fl-Artikolu 4(2) tal-istess Regolament għandu, fil-prinċipju, ikun distint jew li, tal-anqas, ir-rikorrent għandu juri li, ħaġa li m'għamilx fil-każ preżenti, fir-rigward taċ-ċirkustanzi speċifiċi ta' din il-kawża, l-invokazzjoni ta' dawn l-istess prinċipji tippreżenta neċessità tali li tmur lil hinn mill-bżonn tal-protezzjoni tad-dokument mitlub. Minbarra dan, huwa obbligu tal-applikant li jkollu l-intenzjoni li jibbaża ruħu fuq interess pubbliku akbar li jista' jiġġustifika l-iżvelar ta' parir legali biex jinvokah fil-kuntest tal-applikazzjoni sabiex jistieden lill-istituzzjoni biex tagħti deċiżjoni fuq dan il-punt, għalkemm din tal-aħħar tista' tidentifika hija stess tali interess pubbliku akbar.

17. Ebda wieħed mill-argumenti mressqa mir-rikorrent ma ntlaqgħu b'mod favorevoli mill-Qorti tal-Prim'Istanza, li ċaħdet ir-rikors għal annullament ippreżentat kontra r-rifjut ta' aċċess għall-parir tas-servizz legali tal-Kunsill b'sentenza tat-23 ta' Novembru 2004.

II — Analiżi tal-appelli

18. Huwa kontra din is-sentenza tal-Qorti tal-Prim'Istanza li r-Renju tal-Isvezja u M. Turco appellaw quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja. Insostenn tar-rikors tagħhom, l-appellanti jqajmu aggravji li, fis-sustanza u essenzjalment, jikkontestaw ir-raġunament magħmulmill-Qorti tal-Prim'Istanza sabiex tiċħad l-argumenti mressqa fil-Prim'Istanza. M. Turco jinvoka fl-ewwel lok żball fl-interpretazzjoni tat-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001, fuq il-bażi li l-Qorti tal-Prim'Istanza kkunsidrat b'mod żbaljat li l-pariri legali dwar proposti leġiżlattivi jistgħu jaqgħu taħt il-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-dispożizzjoni, filwaqt li l-Artikolu 4(3) biss ta' dan ir-Regolament jista' jiġi applikat għal dawn il-pariri. Fit-tieni lok, M. Turco u l-Gvern Żvediż isostnu li l-Qorti tal-Prim'Istanza applikat b'mod żbaljat it-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 meta ddeċidiet li l-pariri legali tas-servizz legali tal-Kunsill jirrigwardaw proposti leġiżlattivi huma min-natura tagħhom stess koperti mill-eċċezzjoni prevista f'din id-dispożizzjoni favur il-pariri legali. Fit-tielet lok, l-appellanti jilmentaw li l-Qorti tal-Prim'Istanza interpretat b'mod mhux eżatt u applikat b'mod żbaljat l-interess pubbliku akbar li jista' jiġġustifika l-iżvelar ta' dokument li fil-prinċipju huwa kopert mill-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità prevista għall-pariri legali.

19. Qabel ma nindirizza fid-dettall dawn l-aggravji, jeħtieġ li qabel kollox nikkunsidra l-aħħar żewġ aggravji mqajma minn M. Turco. Dan tal-aħħar essenzjalment jallega fl-ewwel lok li l-Qorti tal-Prim'Istanza applikat b'mod żbaljat il-prinċipju ta'

Komunità ta' dritt. Huwa jsostni li inkwantu ammettiet li l-aċċess għal parir legali jista' jiġi rrifjutat fuq il-bażi li l-iżvelar tiegħu jista' jħalli dubju dwar il-legalità tal-att leġiżlattiv inkwistjoni [4], il-Qorti tal-Prim'Istanza effettivament iffavorixxiet il-perspettiva ta' sistema legali stabbli bbażata fuq atti illegali. Huwa ċar li dan l-argument ma jistax jiġi aċċettat. Dak li enfasizzat il-Qorti tal-Prim'Istanza permezz tal-motivi kkontestati mir-rikorrent, huwa r-riskju li l-parir soġġettiv tasservizz legali tal-Kunsill jesprimi dwar il-legalità ta' att leġiżlattiv jista' jagħti lok, jekk dan jiġi żvelat, għal kontestazzjonijiet kontenzjużi quddiem il-qrati li jkunu barra minn lokhom. Min-naħa l-oħra, l-imsemmi parir b'ebda mod ma jippreġudika l-konformità mal-liġi tal-att leġiżlattiv li għalih jirreferi. Ir-rwol tas-servizz legali huwa limitat li jipprovdi lill-Kunsill assistenza fl-evalwazzjoni *ex ante* tagħha tal-legalità ta' att iżda dan mhuwiex dak li jiġġudika l-legalità tal-atti adottati minn din l-istituzzjoni, peress li l-Qorti tal-Ġustizzja biss hija awtorizzata li tiddeċiedi dak il-punt b'mod legalment vinkolanti. Huwa għal din ir-raġuni li l-Kunsill għandu kull dritt li jmur kontra parir sfavorevoli tas-servizz legali tiegħu, minkejja li, politikament ikollu aktar diffikultà biex jagħmel hekk jekk dak il-parir ikun ġie ppubblikat. Paradossalment, madankollu, kif sostna korrettament il-Kunsill, jekk jiġu ppubblikati l-pariri tiegħu, dan joħloq riskju li jiġu ppreġudikati l-indipendenza u l-frankezza li bihom jingħataw dawk l-pariri legali u, b'hekk, tiġi ppreġudikata l-utilità li tista' tiġi dderivata minnhom minn dik l-istituzzjoni fl-evalwazzjoni *a priori* tagħha tal-legalità ta' att.

20. M. Turco jilmenta wkoll li l-Qorti tal-Prim'Istanza ma mmotivatx id-deċiżjoni tagħha b'mod suffiċjenti, inkwantu ma rrispondietx għal uħud mill- argumenti tiegħu dwar l-indipendenza tas-servizz legali tal-Kunsill. Iżda għall-finijiet tad-deċiżjoni dwar l-applikazzjoni tal-eċċezzjoni dwar il-pariri legali, il-Qorti tal-Prim'Istanza ma kellhiex għalfejn tiddeċiedi dwar l-indipendenza ta' dan is-servizz legali jew tal-membri tiegħu iżda biss dwar sa liema punt l-iżvelar tal-pariri legali tiegħu jista' jaffettwa l-indipendenza, jiġifieri s-sinċerità li biha huwa preżuppost li jingħataw dawn il-pariri. Il-Qorti tal-Prim'Istanza għamlet dan filwaqt li kkunsidrat li "l-indipendenza tal-opinjonijiet [pariri] tas-servizz legali" tista' tiġġustifika rifjut ta' żvelar [5]. Għaldaqstant hija ma tistax tiġi kkritikata li ma ddiskutietx, għall-finijiet ta' din il-kunsiderazzjoni, l-asserzjoni tar-rikorrent li tgħid li l-iżvelar tal-pariri tas-servizz legali jikkontribwixxi biex is-servizz legali tal-Kunsill jiġi protett kontra influwenzi esterni illeġittimi, peress li kif osservat korrettament il-Qorti tal-Prim'Istanza, ir-rikorrent ma ta ebda spjegazzjoni insostenn ta' dan [6]. Għandu jiġi mfakkar f'dan ir-rigward li "l-obbligu tal-Qorti tal-Prim'Istanza li tagħti l-motivi għad-deċiżjonijiet tagħha ma jistax jiġi interpretat fis-sens li dan jimplika li hija għandha l-obbligu li tirrispondi fid-dettall għal kull argument invokat minn parti, b'mod partikolari jekk ma jkunx ta' natura biżżejjed ċara u preċiża" [7].

21. Issa ser inħarsu lejn l-argument essenzjali tal-appellanti. Għall-finijiet taċ-ċarezza tal-eżami tal-mertu tal-appell, minnflok ma neżamina kull aggravju separatament, ser nippreżenta l-analiżi tiegħi f'żewġt istadji. Fl-ewwel lok ser neżamina l-kwistjoni jekk il-pariri legali tas-servizz legali tal-Kunsill dwar proposti leġiżlattivi jaqgħux taħt l-eċċezzjoni stabbilita fit-tieni

4 — Ara l-punt 78 tas-sentenza appellata.

5 — Sentenza appellata, punt 79.

6 — *Ibidem.*

7 — Sentenzi tal-11 ta' Settembru 2003, Il-Belġju vs Il-Kummissjoni (C-197/99 P, Ġabra p. I-8461, punt 81), u tal-11 ta' Jannar 2007, Technische Glaswerke Ilmenau vs Il-Kummissjoni (C-404/04 P, Ġabra p. I-1, punt 90).

inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 jew taħt dik prevista fl-Artikolu 4(3) tal-istess Regolament. Sussegwentement ser neżamina l-mod kif it-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) għandu jiġi applikat.

A — *Il-kamp ta' applikazzjoni tat-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001*

22. L-eċċezzjoni għad-dritt ta' aċċess għad-dokumenti prevista fit-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 favur il-pariri legali tkopri biss il-pariri legali mogħtija fil-kuntest ta' proċedimenti fil-qrati? Din hija l-fehma ta' M. Turco. Barra min hekk, huwa jsostni wkoll li l-Qorti tal-Prim'Istanza għamlet żball ta' dritt meta ddeċidiet li l-Kunsill aġixxa b'mod legali meta rrifjuta l-aċċess għall-parir legali mogħti mis-servizz legali tal-Kunsill dwar il-proposta għal direttiva li tistabbilixxi standards minimi sabiex jintlaqgħu l-applikanti ta' asil fl-Istati Membri, li l-Kunsill irrifjutalu abbażi ta' din id-dispożizzjoni. Huwa jsostni li l-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2004 biss jista' jintuża bħala bażi għal rifjut tal-iżvelar tal-pariri legali mogħtija mis-servizz legali tal-Kunsill dwar proposti leġiżlattivi.

23. Dan l-argument ma jistax jiġi aċċettat. Jiena naqbel mal-Qorti tal-Prim'Istanza meta din kkunsidrat li kemm il-formulazzjoni tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001, l-oriġini tar-referenza għal pariri legali f'din id-dispożizzjoni, kif ukoll l-effett utli ta' dik ir-referenza huma assolutament favur li dik l-eċċezzjoni ma titqiesx (biss) fir-rigward tal-protezzjoni tal-pariri legali mogħtija fil-kuntest ta' proċedimenti fil-qrati

24. Nibdew billi nħarsu lejn l-interpretazzjoni litterali. It-test tat-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 isemmi b'mod ġenerali l-protezzjoni tal-"pariri legali". Il-formulazzjoni użata ma tindikax li l-pariri legali relatati ma' proċedimenti fil-qrati biss huma inklużi, bħal fil-każ li kieku intuża l-kliem "il-proċedimenti fil-qrati u, b'mod partikolari, il-pariri legali" jew "il-pariri legali pprovduti fil-kuntest ta' proċedimenti fil-qrati". B'konsegwenza, m'għandhiex issir distinzjoni fejn il-leġiżlatur stess ma jagħmilx distinzjoni. Huwa minnu li skont ġurisprudenza kostanti jirriżulta li l-eċċezzjonijiet għall-prinċipju tal-akbar aċċess pubbliku possibbli għad-dokumenti miżmuma mill-istituzzjonijiet għandhom jiġu interpretati u applikati b'mod strett [8]. Minn dan M. Turco jikkonkludi li l-aċċess għall-pariri legali mogħtija mis-servizzi legali tal-istituzzjonijiet dwar proposti leġiżlattivi jista' jiġi rrifjutat biss fuq il-bażi tal-eċċezzjoni aktar limitata li tinsab fl-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001. Din fil-fatt hija applikabbli biss fil-każ fejn l-iżvelar ta' dokument "serjament idgħajjef [jippreġudika] il-proċess tat-teħid ta'deċiżjonijiet tal-istituzzjoni, jekk m'hemmx interess pubbliku akbar fl-iżvelar tiegħu", filwaqt li, skont l-Artikolu 4(2), l-aċċess għal dokument jista' jiġi miċħud jekk l-iżvelar tiegħu "jista' jdgħajjef [jippreġudika] il-ħarsien ta' [...] pariri legali [...] jekk ma jkunx hemm

8 — Għal konferma reċenti, ara s-sentenza tal-1 ta' Frar 2007, Sison vs Il-Kunsill (C-266/05 P, Ġabra p. I-1233, punt 63); kif ukoll is-sentenza tal-Qorti tal-Prim'Istanza tat-12 ta' Settembru 2007, API vs Il-Kummissjoni (T-36/04, Ġabra p. II-3201, punt 53).

interess pubbliku akbar fl-iżvelar" ta' dan id-dokument. L-appellant isostni wkoll din id-deduzzjoni permezz ta' kunsiderazzjonijiet teleoloġiċi bbażati fuq is-sitt premessa ta' dak ir- Regolament, li tgħid li "[g]ħandu jingħata aktar aċċess għad-dokumenti f'każijiet fejn l-istituzzjonijiet jaġixxu fil-kapaċitajiet leġiżlattivi tagħhom…". Iżda l-prinċipji ta' interpretazzjoni stretta tal-eċċezzjonijiet u ta' interpretazzjoni wiesgħa tad-dritt ta' aċċess japplikaw biss meta jkun hemm lok għal interpretazzjoni. *In claris non fit interpretatio*. Jew kif irrimarkat korrettament il-Qorti tal-Prim'Istanza [9], ir-referenza għal "pariri legali" ma tqajjem ebda diffikultà ta' interpretazzjoni.

25. Dak li jirriżulta mit-termini tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 huwa apoġġat mit-tagħlim li nistgħu nieħdu mill-istorja tar-referenza għall-pariri legali f'din id-dispożizzjoni. It-testi li, qabel ir-Regolament Nru 1049/2001, kienu jirregolaw id-dritt ta' aċċess għad-dokumenti kienu jipprovdu espressament eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità biss fuq il-bażi tal-ħarsien tal-proċedimenti fil-qrati u mhux fir-rigward tal-pariri legali tal-istituzzjonijiet [10]. Huwa għalhekk li l-leġiżlatur Komunitarju xtaq jistabbilixxi, fir-Regolament Nru 1049/2001, eċċezzjoni fir-rigward tal-pariri legali maġenb dik li tirrigwarda l-proċedimenti fil-qrati.

26. Madankollu, sabiex din ir-referenza espressa għall-pariri legali tipproduċi effett utli, jeħtieġ li naqblu li din ma tirrigwardax biss il-pariri legali mogħtija fil-kuntest ta' proċedimenti fil-qrati, iżda l-każ oppost. Fil-kuntest leġiżlattiv tad-dritt ta' aċċess għad-dokumenti qabel ir-Regolament Nru 1049/2001, il-Qorti tal-Prim'Istanza kienet fil-fatt iddeċidiet li l-ħarsien tal-proċedimenti fil-qrati jkopri "mhux biss in-noti jew l-atti ppreżentati, u d-dokumenti interni dwar l-istruttorja tal-kawża li tkun tinsab għaddejja, iżda wkoll il-komunikazzjonijiet dwar il-kawża bejn id-direttorat ġenerali kkonċernat u s-servizz legali jew uffiċċju ta' avukati" [11]. Madankollu, m'hemm ebda raġuni *a priori* sabiex tiġi mićħuda din it-tifsira tal-kunċett ta' "proċedimenti fil-qrati" fil-kuntest tal-istrument leġiżlattiv ġdid ikkostitwit mir-Regolament Nru 1049/2001 [12], peress li kien fl-għarfien ta' dan is-sens ġuridiku tal-kunċett ta' proċedimenti fil-qrati li r-referenza għal "pariri legali" ġiet miżjuda f'dan ir-Regolament.

27. B'konsegwenza, kif il-Qorti tal-Prim'Istanza osservat ġustsament [13], peress li l-pariri legali fformulati fil-kuntest ta' proċedimenti fil-qrati huma diġà inkużi fl-eċċezzjoni dwar il-ħarsien tal-proċedimenti fil-qrati, previst fit-tieni inċiż ta' l-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001, dik dwar il-pariri legali li tinsab f'din l-istess dispożizzjoni għandha neċessarjament ikollha portata distinta u tkopri l-pariri legali mogħtija mis-servizzi

9 — Punt 61 tas-sentenza appellata.

10 — Ara l-Kodiċi ta' kondotta dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Kunsill u tal-Kummissjoni tas-6 ta' Diċembru 1993 (93/730/KE) (ĠU L 340, p. 41); id-Deċiżjoni tal-Kunsill 93/731/KE tal-20 ta' Diċembru 1993 (ĠU L 340, p. 43); Deċiżjoni tal-Kummissjoni, 94/90/KEFA, KE, Euratorm tat-8 ta' Frar 1994 (ĠU L 46, p. 58); u d-Deċiżjoni 97/632/KE, tal-Parlament Ewropew KEFA, Euratom tal-10 ta' Lulju 1997 (ĠU L 263, p. 27).

11 — Sentenza tal-Qorti tal-Prim'Istanza tas-7 ta' Diċembru 1999, Interporc vs Il-Kummissjoni (T-92/98, Ġabra p. II-3521, punt 41).

12 — Il-Qorti tal-Prim'Istanza, barra minn hekk, iddeċidiet espressament f'dan is-sens-: ara s-sentenzi tal-Qorti tal-Prim'Istanza tas-6 ta' Lulju 2006, Franchet u Byk vs Il-Kummissjoni (T-391/03 u T-70/04, Ġabra p. II-2023, punt 89), u API vs Il-Kummissjoni, iċċitata iktar 'il fuq, punt 60

13 — Punt 65 tas-sentenza appellata.

legali tal-istituzzjonijiet dwar proposti leġiżlattivi.

28. M. Turco madankollu jsostni li l-inseriment tar-referenza għal "pariri legali" fir-Regolament Nru 1049/2001 huwa intenzjonat biss sabiex jiċċara l-portata tal-eċċezzjoni dwar il-ħarsien tal-proċedimenti fil-qrati hekk kif tirriżulta mill-ġurisprudenza Interporc vs Il-Kummissjoni. Iżda kieku dan kien il-każ, ċertament li formulazzjoni differenti minn dik imsemmija iktar 'il fuq kienet tiġi użata mill-awturi ta' dan ir-Regolament, bħal pereżempju "il-proċedimenti fil-qrati u b'mod partikolari l-pariri legali". Barra minn hekk, dik l-asserzjoni hija kkontestata mill-abbozzi leġiżlattivi tar-Regolament Nru 1049/2001. Dawn tal-aħħar jindikaw b'mod ċar li ma kien hemm ebda intenzjoni li tiġi stabbilita rabta bejn il-"proċedimenti fil-qrati" u l-"pariri legali", iżda li l-inserzjoni ta' din l-aħħar referenza kellha bħala għan li tistabbilixxi testwalment is-soluzzjoni ġudizzjarja [14] li, sabiex tiġi mħarsa l-kunfidenzjalità tal-pariri tas-servizzi legali tal-istituzzjonijiet dwar proposti leġiżlattivi, żiedet mal-kategoriji ta' interess pubbliku msemmija espressament mill-istrumenti leġiżlattivi fis-seħħ dak iż-żmien li kienu jirregolaw id-dritt ta' aċċess għad-dokumenti, dawk ta' "l-istabbiltà tas-sistema Komunitarja" u tal-"funzjonament tajjeb tal-istituzzjonijiet" [15]. Kif fakkar il-Kunsill, il-proposta inizjali tar-Regolament tal-Kummisjsoni kienet tipprevedi, effettivament, żewġ eċċezzjonijiet distinti li kienu jirreferu għall-"istabbiltà tas-sistema legali Komunitarja" u għall-"proċedimenti fil-qrati" [16]. L-ewwel waħda sussegwentement ġiet ifformulata mill-ġdid biex tinkludi l-"kapaċità tal-istituzzjonijiet li jitolbu l-pariri tas-servizzi legali tagħhom" [17] u, wara d-diskussjoni leġiżlattiva, il-formulazzjoni finalment ġiet imqassra u ppreċiżata biex issir dik li tinsab fir-Regolament Nru 1049/2001 [18].

B — *L-applikazzjoni tat-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001*

29. Anki jekk il-pariri legali tas-servizzi legali tal-istituzzjonijiet dwar proposti leġiżlattivi jaqgħu taħt l-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità prevista fit-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2), l-appellanti jakkużaw lill-Qorti tal-Prim'Istanza li għamlet applikazzjoni wiesgħa minn din l-eċċezzjoni li tmur kontra l-prinċipju tal-akbar aċċess possibbli għad-dokumenti tal-istituzzjonijiet, billi fl-ewwel lok iddeċidiet li l-pariri legali kollha huma min-natura tagħhom stess protetti minn din l-eċċezzjoni, u fit-tieni lok billi rrestrinġiet iż-żejjed il-portata tal-limitazzjoni tal-eċċezzjoni relatata mal-eżistenza ta' interess pubbliku akbar li jista' xorta waħda jiġġustifika l-iżvelar tal-

14 — Ara d-digriet tal-President tal-Qorti tal-Prim'Istanza tat-3 ta' Marzu 1998, Carlsen *et* vs Il-Kunsill (T-610/97 R, Ġabra p. II-485).

15 — Barra minn hekk, id-duttrina ma kinitx żbaljata meta kkunsidrat din bħala formulazzjoni mill-ġdid tas-soluzzjoni adottata f'Carlsen: ara b'mod partikolari, 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), Nru. 3, p. 324, 334, u S. Peers, "The new regulation on access to documents: a critical analysis", YEL 2002, p. 385, 400.

16 — Proposta ta' Regolament 2000/C 177 E/10 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni (ĠU 2000, C 177 E, p. 70).

17 — Proposta ta' kompromess elaborata mill-Presidenza Franċiża f'Diċembru 2000 (dok. 14938/00 tat-22 ta' Diċembru 2000).

18 — Proposta emendata tar-Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni [COM (2001) 299 finali, ĠU 2001, C 240 E, p. 165].

parir legali mitlub. Jiena ser neżamina dawn iż-żewġ punti suċċessivament.

30. Dan huwa kompitu diffiċli. It-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 huwa wieħed minn dawk id-dispożizzjonijiet li l-applikazzjoni tiegħu tidher li hija missjoni impossibbli. Il-leġiżlatur, fil-fatt, ipprova jgħaqqad flimkien fl-istess spazju leġiżlattiv żewġ rekwiżiti li huma perfettament kuntradittorji u li diffiċilment jistgħu jiġu rrikonċiljati, li ma jistax ma jfakkarnhiex f'dak li Elisabeth Taylor qalet lil Paul Newman fil-film "Cat on a Hot Tin Roof", ibbażat fuq ix-xogħol ta' Tennessee Williams: "I'm not living with you. We occupy the same cage, that's all". Il-Qorti tal-Ġustizzja ma tista' tagħmel xejn ħlief li tipprova kemm jista' jkun ittaffi l-iskumdità tal-koabitazzjoni f'din il-"gaġġa" leġiżlattiva.

1. Il-kwistjoni tal-applikazzjoni skont kull każ individwali tal-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità prevista favur il-pariri legali

31. Skont l-appellanti, il-Qorti tal-Prim'Istanza kienet żbaljata meta rrikonoxxiet l-eżistenza ta' ħtieġa ġenerali ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali li twassal għall-esklużjoni ta' dawn tal-aħħar bħala kategorija ta' dokumenti mid-dritt ta' aċċess. Huma jsostnu li b'dan il-mod, hija marret kontra r-rekwiżit ta' eżami individwali u konkret, peress li talba għal aċċess ma tistax tiġi rrifjutata ħlief fuq il-bażi tal-kontenut ta' kull dokument mitlub. Madankollu dan l-ilment ma jistax jiġi aċċettat peress li huwa bbażat inparti fuq qari mhux preċiż tas-sentenza appellata, u inparti fuq komprensjoni żbaljata tal-portata tal-eċċezzjoni dwar il-pariri legali.

a) Il-prinċipji ta' eżami skont kull każ individwali

32. Huwa minnu li jirriżulta minn ġurisprudenza stabbilita sew li rifjut għal aċċess għad-dokumenti mitluba jista' jiġi preklużi biss fuq il-bażi ta' evalwazzjoni magħmula fuq kull dokument mitlub, bil-għan li jiġi stabbilit, meta jitqiesu l-elementi tal-kontenut tiegħu, jekk l-iżvelar tiegħu jistax effettivament jippreġudika interess pubbliku protett minn eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità. Dan ir-rekwiżit ta' eżami konkret u individwali jirriżulta fl-ewwel lok mill-prinċipji ta' interpretazzjoni u applikazzjoni stretta tal-eċċezzjonijiet għad-dritt tal-aċċess [19]. Dan huwa impost ukoll mill-prinċipju ta' proporzjonalità li jobbliga lil istituzzjoni sabiex tikkunsidra aċċess parzjali għal dokument għall-finijiet li tiżvela l-elementi ta' informazzjoni li jinsabu fih li mhumiex koperti minn eċċezzjoni għall-aċċess għal dokumenti [20]; effettivament, il-kunfidenzjalità tista' testendi biss daqs kemm ikun neċessarju għall-ħarsien tal-interess pubbliku li jiġġustifika d-deroga mill-prinċipju ta' trasparenza. Dawn is-soluzzjonijiet, li diġà kienu jeżistu taħt il-liġi applikabbli qabel ir-Regolament Nru 1049/2001 jibqgħu

19 — Ara b'mod partikolari s-sentenza tal-11 ta' Jannar 2000, L-Olanda u Van der Wal vs Il-Kummissjoni (C-174/95 P u C-189/98 P, Ġabra p. I-1, punt 27); kif ukoll is-sentenzi tal-Qorti tal-Prim'Istanza tas-6 ta' Frar 1998, Interporc vs Il-Kummissjoni (T-124/96, Ġabra p. II-231, punti 49 sa 52); tas-17 ta' Ġunju 1998, Svenska Journalistförbundet vs Il-Kunsill (T-174/95, Ġabra p. II-2289, punti 110 sa 112); tat-12 ta' Lulju 2001, Mattila vs Il-Kunsill u Il-Kummissjoni (T-204/99, Ġabra p. II-2265, punt 87), u tas-7 ta' Frar 2002, Kuijer vs Il-Kunsill (T-211/00, Ġabra p. II-485, punti 55 u 56).

20 — Ara b'mod partikolari s-sentenza tas-6 ta' Diċembru 2001, Il-Kunsill vs Hautala (C-353/99 P, Ġabra p. I-9565, punti 26 sa 30); kif ukoll is-sentenzi tal-Qorti tal-Prim'Istanza tat-12 ta' Ottubru 2000, JT's Corporation vs Il-Kummissjoni (T-123/99, Ġabra p. II-3269, punt 44), u Kuijer vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 57.

aktar validi taħt ir-reġim ta' dan tal-aħħar, safejn l-imsemmi Regolament huwa intiż sabiex jirregola l-eżerċizzju ta' dritt li, wara li ġie stabbilit fl-Artikolu 255 KE mit-Trattat ta' Amsterdam, kiseb l-istatus ta' dritt fondamentali [21]. Għaldaqstant mhuwiex sorprendenti li l-ġurisprudenza ttrasponiethom fil-kuntest tal-applikazzjoni tar-Regolament Nru 1049/2001. Skont il-qrati Komunitarji, peress li dan it-test huwa intiż li jagħti l-akbar effett possibbli lid-dritt ta' aċċess pubbliku għad-dokumenti miżmuma mill-istituzzjonijiet, l-eċċezzjonijiet ta' kunfidenzjalità previsti fih għandhom jiġu interpretati u applikati b'mod strett [22]. Jirriżulta li l-eżami meħtieġ għall-ipproċessar ta' applikazzjoni għal aċċess għal dokumenti għandu l-ewwel nett ikun ta' natura konkreta għaliex is-sempliċi fatt li dokument jikkonċerna interess protett minn eċċezzjoni mhuwiex biżżejjed biex jiġġustifika l-applikazzjoni ta' din tal-aħħar; barra minn hekk jeħtieġ li l-istituzzjoni li ssirilha applikazzjoni tkun evalwat minn qabel, fuq il-bażi tal-elementi ta' informazzjoni misjuba fid-dokument, jekk l-aċċess għad-dokument jistax jippreġudika b'mod konkret u effettiv l-interess protett u li r-riskju li jiġi ppreġudikat interess protett ikun raġonevolment prevedibbli u mhux purament ipotetiku. L-eżami għandu jkun ukoll ta' natura individwali, u jsir għal kull dokument mitlub peress li eżami ta' dan it-tip biss jista' jippermetti lill-istituzzjoni li tevalwa l-possibbiltà li tagħti aċċess parzjali lill-applikant [23].

21 — Fir-rigward ta' dik il-"promozzjoni" tad-dritt ta' aċċess għad-dokumenti, nirreferi għall-preżentazzjoni li diġà għamilt fil-Konklużjonijiet tiegħi tat-18 ta' Lulju 2007 fil-kawża L-Isvezja vs Il-Kummissjoni *et* (C-64/05 P, punti 37 sa 40), li għadha pendenti quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja.

22 — Ara b'mod partikolari s-sentenza Sison vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punti 61 sa 63.

23 — Għal konferma ta' dan l-obbligu ta' evalwazzjoni konkreta u individwali, ara l-iktar reċentement, is-sentenza API vs Il-Kummissjoni, iċċitata iktar 'il fuq, punti 54 sa 56; ara preċedentement is-sentenzi tal-Qorti tal-Prim'Istanza tat-13 ta' April 2005, Verein für Konsumenteninformation vs Il-Kummissjoni (T-2/03, Ġabra p. II-1121, punti 69 sa 74); tal-14 ta' Diċembru 2006, Technische Glaswerke Ilmenau vs Il-Kummissjoni (T-237/02, Ġabra p. II-5131, punti 77 sa 79), u Franchet u Byk vs Il-Kummissjoni, iċċitata iktar 'il fuq, punti 105 u 115 sa 117.

33. Madankollu f'din il-kawża, il-Qorti tal-Prim'Istanza mhux talli ma awtorizzatx lill-Kunsill, kif qed jakkużawha l-appellanti, milli jagħmel evalwazzjoni astratta u globali tar-riskju li jippreġudika l-ħarsien tal-pariri legali li seta' jinħoloq mill-iżvelar tad-dokument mitlub, iżda aġixxiet b'mod konformi mal-prinċipji hawn fuq imsemmija. Wara li espressament fakkret l-obbligu li l-Kunsill għandu li "[j]evalwa jekk id-dokumenti li jkun intalab l-aċċess għalihom jaqgħux effettivament taħt l-eċċezzjonijiet elenkati fir-Regolament Nru 1049/2001" [24], hija vverifikat jekk din l-istituzzjoni kinitx wettqet dan l-obbligu b'mod korrett.

34. F'dan ir-rigward, il-Qorti tal-Prim'Istanza assigurat fl-ewwel lok li d-dokument huwa tabilħaqq parir legali u kkonstatat li kien "opinjoni tas-servizz legali tal-Kunsill li jirrigwarda proposta għal direttiva tal-Kunsill li tistabbilixxi l-istandards minimi sabiex jintlaqgħu l-applikanti ta' asil fl-Istati Membri" [25]. Iżda l-Qorti tal-Prim'Istanza ma llimitatx għal dan ir-rekwiżit ta' eżami skont kull każ individwali. Hija vverifikat ukoll jekk "il-Kunsill [m'għamilx] żball ta' evalwazzjoni billi qies [...] li l-aċċess għall-opinjoni [parir] legali inkwistjoni jippreġudika l-protezzjoni li jista' jibbenefika minnha dan it-tip ta'dokument" għaliex "il-fatt li d-dokument inkwistjoni huwa opinjoni [parir] legali ma jistax fih innifsu jiġġustifika l-applikazzjoni tal-eċċezzjoni invokata" [26]. Minbarra dan, kien biss wara li kkonstatat li l-Kunsill kien żvela l-paragrafu introduttiv tal-parir legali inkwistjoni li l-Qorti tal-Prim'Istanza ċaħdet l-ilment fejn ġie allegat li l-istess Kunsill ma kienx eżamina l-kontenut tal-parir legali inkwistjoni biex jiddeċiedi dwar it-talba għall-aċċess inkwistjoni.

24 — Punt 69 tas-sentenza appellata.

25 — Punt 70 tas-sentenza appellata.

26 — Punti 71 u 72 tas-sentenza appellata.

35. Il-pożizzjoni li ħadet il-Qorti tal-Prim'Istanza għandha tiġi approvata. L-evalwazzjoni li għandha ssir fir-rigward ta' applikazzjoni għal aċċess għandha ssir "b'relazzjoni mal-elementi ta' informazzjoni konkreti li jinsabu fid-dokumenti" u mhux skont il-kategorija ta' dokumenti. B'hekk, is-sempliċi fatt li dokument ikun opinjoni tas-servizz legali tal-Kunsill dwar proposta leġiżlattiva jew il-fatt li jkollu t-titolu ta' "parir legali" mhuwiex biżżejjed biex dan id-dokument jibbenefika awtomatikament mill-ħarsien tal-kunfidenzjalità tal-pariri legali ggarantit mit-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001. Irrispettivament mill-awtur tiegħu, u irrispettivament mid-denominazzjoni tiegħu, jeħtieġ li jiġi żgurat li d-dokument ikun tabilħaqq jinkludi parir legali. Jekk dan ikun il-każ, jeħtieġ ukoll li ssir distinzjoni bejn l-argumenti li, fil-parir, ikunu jikkostitwixxu kunsiderazzjonijiet legali ġenerali li jindikaw is-suġġett tiegħu, u dawk li tabilħaqq jesprimu l-opinjoni tas-servizz legali dwar il-legalità tal-proposta leġiżlattiva. Minħabba l-obbligu li tiġi kkunsidrata l-possibbiltà ta' aċċess parzjali, dawn tal-ewwel għandhom jiġu żvelati, u l-Qorti tal-Prim'Istanza assigurat dan billi rrilevat li l-Kunsill kien finalment bagħat lil M. Turco l-paragrafu introduttiv li kien jindika li l-opinjoni inkwistjoni kien fiha l-pariri tas-servizz legali tal-Kunsill dwar il-kwistjoni tal-kompetenza tal-Komunità fir-rigward tal-aċċess ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi għas-suq tax-xogħol [27].

36. Huwa minnu li mhux biss għandha ssir evalwazzjoni konkreta u individwali iżda wkoll il-ħarsien ta' dan l-obbligu għandu jirriżulta wkoll mill-motivi mogħtija għad-deċiżjoni ta' rifjut. Il-motivazzjoni mogħtija mill-istituzzjoni sabiex tiġġustifika rifjut ta' aċċess b'hekk ma tistax fil-prinċipju tkun limitata għal kunsiderazzjonijiet ġenerali dwar in-natura jew il-kategorija ta' dokumenti li taħtha jkun jaqa' d-dokument mitlub, iżda għandha tkun ibbażata fuq elementi ta' informazzjoni li tabilħaqq ikunu jinsabu f'dan tal-aħħar [28]. Madankollu jidher mill-ġurisprudenza li motivazzjoni ġenerali li tirreferi għal kategorija ta' dokumenti hija ammissibbli fil-każijiet fejn jirriżulta li jkun impossibbli li tingħata indikazzjoni tar-raġunijiet speċifiċi li jiġġustifikaw ir-rifjut ta' aċċess għal dokument mingħajr ma jiġi żvelat il-kontenut jew element essenzali tiegħu b'mod li jiġi ppreġudikat l-interess li l-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità għandha l-għan li tipproteġi, tant li din l-eċċezzjoni titlef l-għan essenzjali tagħha [29]. Huwa għalhekk li M. Turco ma jistax, ġustament, jakkuża lill-Qorti tal-Prim'Istanza li ma esiġitx mingħand il-Kunsill li jagħti motivazzjoni speċifika għad-dokument mitlub. Huwa minnu li l-Qorti tal-Prim'Istanza rrikonoxxiet espressament li l-kunsiderazzjonijiet mogħtija mill-Kunsill sabiex jiġġustifika r-rifjut ta' aċċess kienu jikkostitwixxu motivazzjoni applikabbli għall-pariri legali kollha tal-Kunsill dwar atti leġiżlattivi u mhux speċifikament għall-opinjoni inkwistjoni. Madankollu hija qalet ukoll li l-ġeneralità tal-motivazzjoni kienet iġġustifikata f'dan il-każ "mill-fatt li l-għoti ta' informazzjoni addizzjonali, li tirreferi b'mod partikolari għall-kontenut tall-pariri legali inkwistjoni, iċċaħħad l-eċċezzjoni invokata mill-effett tagħha" [30].

b) Il-limiti tal-eżami skont kull każ individwali

37. L-approċċ tal-Qorti tal-Prim'Istanza għandu jinftiehem sew. Il-ġeneralità

27 — Ara l-punt 75 tas-sentenza appellata.

28 — Ara b'mod partikolari s-sentenzi ċċitati iktar 'il fuq JT's Corporation vs Il-Kummissjoni, punti 46 et 65, Franchet u Byk vs Il-Kummissjoni, punt 130, tal-14 ta' Diċembru 2006, Technische Glaswerke Ilmenau vs Il-Kummissjoni, punti 77 u 80 sa 83, u API vs Il-Kummissjoni, punti 66 sa 68.

29 — Ara b'mod partikolari s-sentenza ċċitati Sison vs Il-Kunsill, punt 83, u API vs Il-Kummissjoni, punt 67.

30 — Punt 74 tas-sentenza appellata.

tal-motivazzjoni għal rifjut ta' aċċess mogħtija mill-Kunsill f'din il-kawża hija spjegata wkoll mill-fatt li r-rekwiżit ta' eżami konkret u individwali tal-applikazzjonijiet għall-aċċess għal pariri legali ma jistax ikun mingħajr limitu. Dak kollu li fid-dokument mitlub jikkostitwixxi espressjoni tal-opinjoni tas-servizz legali dwar il-legalità tal-proposta leġiżlattiva, jiġifieri dak kollu li jikkostitwixxi parir legali fit-tifsira vera tiegħu huwa fil-prinċipju protett mit-subtieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001. Xejn ħlief dan il-parir legali, iżda kull parir legali, huwa kopert minn din id-dispożizzjoni. L-eżami skont kull każ individwali huwa intiż biss sabiex jiddetermina safejn id-dokument mitlub jaqa' taħt il-kamp tal-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità prevista favur il-pariri legali, jiġifieri sabiex jiġi identifikat dak li, fid-dokument, jesprimi l-parir legali. It-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 fil-fatt ħoloq preżunzjoni ġenerali ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali mogħtija mis-servizzi legali tal-istituzzjonijiet dwar il-proposti leġiżlattivi, preċiżament għar-raġunijiet mogħtija mill-Kunsill biex jiġġustifika f'din il-kawża d-deċiżjoni tiegħu ta' rifjut ta' aċċess għall-parir legali mitlub.

38. Huwa biżżejjed li nagħtu ħarsa qasira lejn l-istorja ta' din id-dispożizzjoni biex nikkonfermaw dan il-punt. L-Avukat Ġenerali Jacobs diġà kien issuġġerixxa li parir mogħti mis-servizz legali tal-Kunsill ma jistax, mingħajr l-awtorizzazzjoni espressa ta' dan tal-aħħar, jiġi invokat minn parti quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja fuq il-bażi li l-iżvelar tiegħu "ikun b'mod ċar ta' dannu għall-interess pubbliku fir-rigward tal-għoti ta' parir legali indipendenti" [31]. Kif diġà semmejt [32], il-qrati Komunitarji stess, inqas minn tliet snin wara, stabbilixxew eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità għall-pariri tas-servizzi legali tal-istituzzjonijiet dwar proposti leġiżlattivi, fuq il-bażi li "l-iżvelar ta' dokumenti ta' dan it-tip ikollu l-effett li joħroġ fil-pubbliku d-dibattitu u l-iskambju ta' fehmiet, fi ħdan l-istituzzjoni, dwar il-legalità u l-portata tal-att legali li jkun ser jiġi adottat u li, b'hekk, [...], dan jista' jwassal biex l-istituzzjoni titlef kull interess li titlob pariri bil-miktub lis-servizzi"; fi kliem ieħor, fuq il-bażi "li l-iżvelar ta' dawn id-dokumenti jista' joħloq inċertezza fir-rigward tal-legalità tal-atti Komunitarji u jkollu konsegwenzi negattivi fuq il-funzjonament tal-istituzzjonijiet Komunitarji" [33]. Sussegwentement, hija kienet iġġustifikat din l-eċċezzjoni fuq il-bażi ta' "l-interess pubbliku li jrid li l-istituzzjonijiet ikunu jistgħu jibbenefikaw minn pariri mis-servizz legali tagħhom, mogħtija b'mod indipendenti" [34]. Minbarra dan, kif diġà fakkart, kienet din is-soluzzjoni ġuridika li ġiet stabbilita mil-leġiżlatur fir-Regolament Nru 1049/2001.

39. B'hekk ġie stabbilit il-prinċipju li ma jiġux żvelati l-pariri legali, li jkopri b'mod partikolari l-evalwazzjonijiet ġuridiċi kollha mogħtija mis-servizzi legali tal-istituzzjonijiet dwar proposti leġiżlattivi. Għalkemm ċerti Stati Membri, bħar-Renju tal-Isvezja, adottaw pożizzjoni kuntrarja fil-liġijiet nazzjonali tagħhom, il-prinċipju li ma jiġux żvelati l-pariri legali huwa r-riżultat ta' għażla politika mil-leġiżlatur Komunitarju li kkonvinċa ruħu mir-raġunijiet hawn fuq imsemmija.

31 — Konklużjonijiet fil-kawża Spanja vs Il-Kunsill (sentenza tat-13 ta' Lulju 1995, C-350/92, Ġabra p. I-1985, punt 35).

32 — *Supra*, punt 26 tal-konklużjonijiet.

33 — Ara d-digriet Carlsen *et* vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 46.

34 — Digriet tat-23 ta' Ottubru 2002, L-Awstrija vs Il-Kunsill (C-445/00, Ġabra p. I-9151, punt 12); sentenza tal-Qorti tal-Prim'Istanza tat-8 ta' Novembru 2000, Ghignone *et* vs Il-Kunsill (T-44/97, Ġabra FP p. I-A-223 u II-1023, punt 48); u d-digriet tal-Qorti tal-Prim'Istanza tal-10 ta' Jannar 2005, Gollnisch *et* vs Il-Parlament (T-357/03, Ġabra p. II-1, punt 34).

40. Fil-fatt, l-interess protett mill-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità prevista għall-pariri legali jiġġustifika fil-prinċipju s-segretezza tal-pariri legali kollha tas-servizzi legali tal-istituzzjonijiet dwar proposti leġiżlattivi. L-aċċess għal kwalunkwe parir legali jista' konkretament u effettivament jippreġudika l-kapaċità ta' istituzzjoni li tirċievi mingħand is-servizz legali tagħha parir ċar, oġġettiv, komplut u, għaldaqstant, utli għall-istituzzjoni għall-finijiet ta' evalwazzjoni tal-legalità ta' test leġiżlattiv. L-iżvelar ta' dan il-parir legali jwassal biex is-servizz legali juża kawtela u prudenza fil-formulazzjoni tal-pariri tiegħu, sabiex ma jaffettwax il-kapaċità ta' teħid ta' deċiżjonijiet tal-istituzzjoni. B'hekk l-utilità li li l-istituzzjoni tkun tista' tieħu tiġi mdagħjfa b'mod sinjifikattiv. Barra minn hekk, jeżisti r-riskju li l-eventwalità tal-iżvelar tal-pariri legali iwassal lil servizz legali sabiex jesprimi l-punti essenzjali unikament b'mod verbali, li jippreġudika t-trasparenza saħansitra aktar mill-applikazzjoni tal-prinċipju li ma jiġux żvelati l-pariri legali. Għandu jiġi mfakkar li l-aħjar xi kultant jista' jkun l-għadu tat-tajjeb. Barra minn hekk, f'każ fejn l-istituzzjoni tagħżel li ma ssegwix parir negattiv tas-servizz legali tagħha, l-iżvelar ta' dan tal-aħħar jista', fl-eventwalità ta' kontestazzjoni ġudizzjarja sussegwenti, ikun ta' ħsara għall-kapaċità tal-istituzzjoni li tiddefendi l-azzjoni tagħha b'mod ġuridiku, b'mod partikolari peress li tkun rappreżentata mis-servizz legali tagħha.

41. Kuntrarjament għal dak li jallegaw ir-rikorrenti fl-appell, m'hemmx lok li ssir distinzjoni bejn l-evalwazzjonijiet ġuridiċi li jinsabu f'parir legali li ħaqqhom il-ħarsien previst fit-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 u dawk li ma ħaqqhomx dan il-ħarsien. Ikun b'mod partikolari kontra l-interess protett jekk issir distinzjoni bejn il-pariri "pożittivi" jew "mhux offensivi", li għandhom jiġu żvelati, u l-pariri "negattivi" jew "sensittivi", li għandhom jibqgħu kunfidenzjali. Kif il-Kunsill irribatta korrettament, ir-rifjut ta' żvelar juri li l-parir huwa wieħed negattiv u b'hekk jikkawża l-effetti dannużi diġà msemmija u li l-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità preċiżament hija intenzjonata li tevita dan. Lanqas m'hu possibbli li nsegwu l-pożizzjoni tal-Gvern Żvediż, li jsostni li għandu jiġi kkunsidrat l-istadju li fih ikunu jinsabu d-deliberazzjonijiet dwar att leġiżlattiv. F'dan ir-rigward ukoll, il-Kunsill korrettament jirribatti li l-legalità ta' att leġiżlattiv tista' tiġi kkontestata f'kull ħin permezz ta' domanda preliminari jew permezz ta' eċċezzjoni ta' illegalità. Fuq dan il-punt ma nistax ma naqbilx mal-Qorti tal-Prim'Istanza meta qalet li "fid-dawl tan-natura partikolari tal-pariri tas-servizzi legali, ma jidhirx li dawn id-dokumenti għandhom, fil-prinċipju, maż-żmien jitilfu n-natura kunfidenzjali tagħhom". Hija qalet ukoll li "l-iżvelar tagħhom jista' dejjem jippreġudika l-interessi pubbliċi tal-istabbiltà tas-sistema legali Komunitarja kif ukoll il-funzjonament tajjeb tal-istituzzjonijiet Komunitarji, safejn iż-żmien ma jurix li għandu jbiddel ir-raġunijiet [...] li jiġġustifikaw din l-eċċezzjoni għad-dritt ta' aċċess" [35]. B'hekk, il-kunsiderazzjonijiet relatati mal-mogħdija taż-żmien ma jistgħux jippermettu li jiġi kkontestat b'mod utli l-fatt li r-Regolament Nru 1049/2001 stabbilixxa prinċipju li l-pariri legali kollha m'għandhomx jiġu żvelati. Madankollu dan ma jfissirx li dawn il-konsiderazzjonijiet m'għandhom ebda effett iżda, kif ser naraw, l-element ta' mogħdija ta' żmien jista' jiġi kkunsidrat biss fl-istadju meta jiġi evalwat interess pubbliku akbar li jiġġustifika l-iżvelar ta' parir legali

35 — Digriet Carlsen *et* vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 50.

permezz ta' deroga għall-kunfidenzjalità li dan bħala prinċipju jibbenefika minnha.

42. Huwa evidenti li huwa min-natura stess tal-interess pubbliku li fuqu hija bbażata l-eċċezzjoni prevista fit-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 li tipproteġi l-kunfidenzjalità tal-pariri legali kollha mogħtija dwar proposti leġiżlattivi. B'hekk il-Qorti tal-Prim'Istanza kienet iġġustifikata meta ddeċidiet li r-rifjut ta' aċċess inkwistjoni kien legali "fid-dawl tan-natura partikolari ta' dawn id-dokumenti" u peress li "l-indipendenza tal-pariri tas-servizz legali [...] tista' tikkostitwixxi interess li għandu jiġi protett" [36].

43. B'hekk, għalkemm m'hemm ebda dubju, kif stabbilixxiet il-Qorti tal-Prim'Istanza f'okkażjoni oħra, li "l-obbligu għal istituzzjoni li tipproċedi għal evalwazzjoni konkreta u individwali tal-kontenut tad-dokumenti msemmija fl-applikazzjoni għall-aċċess jikkostitwixxi soluzzjoni ta' prinċipju, li japplika għall-eċċezzjonijiet kollha msemmija fil-paragrafi 1 sa 3 tal-Artikolu 4 tar-Regolament Nru 1049/2001, ikun x'ikun il-qasam li miegħu huma konnessi d-dokumenti mitluba" [37], il-punt safejn dan ir-rekwiżit japplika fil-kuntest tal-implementazzjoni tal-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali u fil-kuntest tal-applikazzjoni tal-eċċezzjonijiet oħrajn ivarja. F'dawn l-aħħar każijiet, jekk l-iżvelar ta' dokument attwalment jippreġudikax l-interess protett jiddependi mhux biss mis-suġġett tad-dokument iżda wkoll min-natura tal-informazzjoni li tinsab fih. Pereżempju, mhuwiex minħabba li dokument ikun jirrigwarda attività ta' spezzjoni jew ta' inkjesta li l-iżvelar tiegħu awtomatikament joħloq riskju li tiġi ppreġudikata l-attwazzjoni tagħha u b'hekk tiġi ppreġudikata wkoll il-protezzjoni tal-għanijiet tal-ispezzjoni jew tal-inkjesta [38]. Bl-istess mod, il-fatt li dokument ikun fih informazzjoni jew evalwazzjonijiet negattivi dwar is-sitwazzjoni politika jew il-protezzjoni tad-drittijiet tal-bniedem f'pajjiż terz ma jimplikax neċessarjament li l-iżvelar tiegħu għandu jaffettwa r-relazzjonijiet internazzjonali tal-Unjoni [39].

44. Naqbel mingħajr eżitazzjoni li l-analiżi li jiena qed nissuġġerixxi tiffissa limiti sinjifikattivi fuq l-eżami skont kull każ individwali tal-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali. Madankollu, għal darba oħra, dan mhuwiex għajr ir-riżultat tad-diffikultà li jingħata sinjifikat utli u tifsira raġonevoli fil-prattika għal formulazzjoni leġiżlattiva li hija perfettament kuntradittorja.

45. Jirriżulta minn dak li ntqal hawn fuq li l-Qorti tal-Prim'Istanza ma marritx kontra r-rekwiżit ta' eżami individwali u konkret tad-dokumenti mitluba għall-finijiet tal-applikazzjoni tal-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali.

36 — Punti 78 u 79 tas-sentenza appellata.

37 — Sentenzi ċċitati tal-14 ta' Diċembru 2006, Technische Glaswerke Ilmenau vs Il-Kummissjoni, punt 85, u s-sentenza API vs Il-Kummissjoni, punt 57.

38 — Ara s-sentenza Franchet u Byk vs Il-Kummissjoni, iċċitata iktar 'il fuq, punti 104 sa 134.

39 — Ara s-sentenza Kuijer vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq.

2. L-eċċezzjoni għall-eċċezzjoni bbażata fuq l-eżistenza ta' interess pubbliku akbar

46. Il-kunfidenzjalità tal-pariri legali madankollu ma tistax tkun assoluta. Il-prinċipju li ma jiġux żvelati dawn il-pariri stabbilit fit-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 għandu, skont it-termini ta' din l-istess dispożizzjoni, jiġi mwarrab jekk "interess pubbliku akbar" madankollu jiġġustifika l-iżvelar tad-dokument mitlub. Għaldaqstant, l-eżami konkret tad-dokument mitlub huwa meħtieġ ukoll sabiex jinstab bilanċ bejn l-interess protett mill-eċċezzjoni għad-dritt ta' aċċess previst favur pariri legali u l-interessi pubbliċi akbar li jista' jkun hemm [40].

47. F'dan ir-rigward, M. Turco jilmenta li l-Qorti tal-Prim'Istanza ddeċidiet b'mod żbaljat li l-interess pubbliku akbar li jista' jiġġustifika l-iżvelar ta' dokument għandu, fil-prinċipju, ikun distint mill-prinċipji ta' trasparenza, ta' ftuħ jew ta' demokrazija jew tal-parteċipazzjoni taċ-ċittadini fil-proċessi tat-teħid tad-deċiżjonijiet, fuq liema prinċipji r-Regolament Nru 1049/2001 huwa mibni, ħlief jekk min jagħmel l-applikazzjoni juri li, meta jitqiesu ċ-ċirkostanzi speċifiċi tal-każ, l-invokazzjoni ta' dawn il-prinċipji tkun ta' natura tant neċessarja li tipprevali fuq il-ħtieġa ta' protezzjoni tad-dokument inkwistjoni. Huwa jilmenta wkoll li l-Qorti tal-Prim'Istanza poġġiet ruħha fl-impossibbiltà li tivverifika jekk il-Kunsill kienx wiżen b'mod korrett l-interess pubbliku akbar u l-ħtieġa ta' ħarsien tal-pariri legali billi ma ordnatx il-produzzjoni tal-parir legali inkwistjoni.

40 — Ara f'dan is-sens, is-sentenza API vs Il-Kummissjoni, iċċitata iktar 'il fuq, punt 54.

a) L-identifikazzjoni tal-interess pubbliku akbar

48. L-ewwel ilment hawn fuq indikat iqajjem il-kwistjoni delikata tan-natura tal-"interess pubbliku akbar" skont it-tieni inċiż tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 li jiġġustifika l-iżvelar ta' parir legali b'deroga mill-kunfidenzjalità li fil-prinċipju hija ggarantita għal dawn it-tip ta' dokumenti. Dan jikkonsisti fl-interess pubbliku għall-aċċess għal dokumenti li, fiċ-ċirkustanzi speċifiċi ta' din il-kawża, jipprevali fuq l-interess pubbliku li jeħtieġ il-ħarsien tal-pariri legali, jew ta' interess pubbliku differenti u akbar għall-interess pubbliku ta' aċċess għad-dokumenti?

49. Billi ffavorixxiet it-tieni alternattiva, il-Qorti tal-Prim'Istanza qiegħdet l-oneru fuq l-appellant biex jidentifika interess pubbliku differenti u superjuri għall-interess pubbliku ta' trasparenza, ta' ftuħ, ta' demokrazija u ta' parteċipazzjoni taċ-ċittadini fil-proċessi tat-teħid tad-deċiżjonijiet. Din il-prova hija tant formidabbli li l-probabbilità hija ferm remota li qatt jista' jingħata aċċess għal dokument fuq il-bażi li jeżisti interess pubbliku akbar [41]. L-applikant b'hekk jiltaqa' ma' diffikultà insormontabbli sabiex jidentifika l-interessi pubbliċi li huma ta' importanza akbar mill-interess pubbliku "normali" marbut mat-trasparenza.

41 — Kif ġie korrettament enfasizzat mid-duttrina: ara b'mod partikolari H. R. Kranenborg, "Is it time to revise the European regulation on public access to documents?", European public law, Vol. 12, 2006, Nru 2, p. 251, b'mod partikolari p. 259, 261 u 262.

50. Madankollu, din l-interpretazzjoni tat-test tar-Regolament Nru 1049/2001 m'hijiex neċessarja. Fil-fehma tiegħi mhuwiex konvinċenti l-argument imressaq mill-Qorti tal-Prim'Istanza li jgħid li, safejn il-prinċipji ta' trasparenza, ta' ftuħ, ta' demokrazija u ta' parteċipazzjoni taċ-ċittadini fil-proċessi tat-teħid tad-deċiżjonijiet huma l-bażi tad-dispożizzjonijiet kollha tal-imsemmi Regolament, l-interess pubbliku akbar li jista' jiġġustifika l-iżvelar ta' dokument b'deroga mill-prinċipju ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali għandu fil-prinċipju jkun wieħed distint. Fir-realtà, fil-fehma tiegħi dak li huwa meħtieġ skont l-aħħar frażi tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001, huwa l-obbligu, għall-istituzzjoni kkonċernata, li twieżen l-interess pubbliku protett mill-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità u l-interess pubbliku ta' aċċess għad-dokumenti, fir-rigward tal-kontenut tad-dokument mitlub u ċ-ċirkustanzi partikolari tal-każ. Fi kliem ieħor, ir-*ratio legis* ta' din id-dispożizzjoni, għal dak li jirrigwarda l-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali, hu li, għalkemm l-interess pubbliku li huwa l-bażi tal-ħarsien tal-pariri legali jipprevali fil-prinċipju fuq l-interess pubbliku ta' aċċess għad-dokumenti, jista' jagħti l-każ li analiżi taċ-ċirkustanzi tal-każ u tal-kontenut tal-parir legali mitlub twassal għal konklużjoni opposta.

51. Din kienet ukoll l-interpretazzjoni difiża mill-Avukat Ġenerali Geelhoed, meta argumenta li "jirriżulta b'mod ċar mill-formulazzjoni" tal-Artikolu 4(2) u (3) tar-Regolament Nru 1049/2001 li dawn id-dispożizzjonijiet "jobbligaw lill-istituzzjonijiet, meta huma jikkunsidraw li jirrifjutaw l-aċċess għal ċerti dokumenti, li jwieżnu l-interess speċifiku li għandu jiġi protett bin-nuqqas ta' żvelar (pereżempju, il-protezzjoni ta' interessi kummerċjali, ta' proċedimenti fil-qrati jew ta' proċess tat-teħid tad-deċiżjonijiet) u l-interess ġenerali li d-dokument ikkonċernat ikun aċċessibbli" [42]. Huwa wkoll f'din id-direzzjoni li l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Prim'Istanza wara s-sentenza appellata tidher li hija orjentata. Filwaqt li rreferiet għall-eċċezzjonijiet previsti fl-Artikolu 4(3), il-Qorti tal-Prim'Istanza rrilevat li dawn jagħtu lill-istituzzjonijiet setgħa diskrezzjonali "li tippermettilhom iwieżnu, minn naħa, l-interess tagħhom li jżommu s-sigriet tad-deliberazzjonijiet tagħhom u, min-naħa l-oħra, l-interess taċ-ċittadin li jikseb aċċess għad-dokumenti" [43].

52. Jidhirli għaldaqstant li din hija l-unika interpretazzjoni li tista' tagħti effett lill-eċċezzjoni għall-eċċezzjonijiet ta' kunfidenzjalità bbażata fuq l-eżistenza ta' interess pubbliku akbar. L-eżempji ta' interessi pubbliċi akbar mogħtija mill-Kunsill matul is-seduta huma prova ta' dan. Għalkemm huwa jaqsam l-analiżi tal-Qorti tal-Prim'Istanza li dawn għandhom ikunu distinti mill-prinċipji li fuqhom huwa bbażat ir-Regolament Nru 1049/2001, l-imsemmija eżempji juru biċ-ċar id-diffikultà, jew l-impossibilità, li ssir din id-distinzjoni. B'hekk il-possibbiltà msemmija li jiġu żvelati l-pariri legali mhux kontroversjali, hija spjegata mill-fatt li l-għan ta' ħarsien tal-pariri legali, li jikkonsisti fil-preżervazzjoni tal-kapaċità ta' istituzzjoni li tibbenefika minn pariri ċari u indipendenti u l-preokkupazzjoni li ma jitqajmux kontestazzjonijiet dwar il-legalità ta' att leġiżlattiv, ma jeħtieġx il-kunfidenzjalità ta' dawn il-pariri, bir-riżultat li l-interess pubbliku ta' aċċess għad-dokumenti jieħu mill-ġdid preċedenza. L-istess jgħodd fil-każ ta' pariri legali maħruġa għall-pubblikazzjoni, li huwa ġġustifikat mill-fatt li l-iżvelar għandu preċiżament bħala għan li jaqta' fil-qasir

42 — Konklużjonijiet fil-kawża Sison vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 27.

43 — Sentenza tal-Qorti tal-Prim'Istanza tal-25 ta' April 2007, WWF European Policy Programme vs Il-Kunsill (T-264/04, Ġabra p. II-911, punt 44).

kull diskussjoni dwar il-legalità tal-azzjoni tal-istituzzjoni.

53. Bl-istess mod, il-mogħdija taż-żmien għandha tiġi kkunsidrata mill-istituzzjoni kkonċernata inkwantu din tista' tnaqqas l-intensità tal-kunsiderazzjonijiet ta' interess pubbliku li jiġġustifikaw il-prinċipju ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali sal-punt li l-interess pubbliku għat-trasparenza jieħu preċedenza. Dan jista' jkun partikolarment il-każ meta l-att leġiżlattiv li kien is-suġġett tal-parir legali jkun ġie sadanittant imħassar.

54. F'din il-kawża, il-Kunsill b'hekk għandu jwieżen il-ħtieġa ta' ħarsien tal-pariri legali marbuta mal-preżervazzjoni tal-istabbiltà tas-sistema legali Komunitarja u l-indipendenza tal-pariri tas-servizz legali tagħha, kontra l-interess pubbliku ta' trasparenza. Dan id-dmir tal-istituzzjoni li ssib bilanċ ma jistax ikun limitat, kuntrarjament għal dak li ddeċidiet il-Qorti tal-Prim'Istanza fis-sentenza appellata [44], għal prova minn qabel mill-applikant li fir-rigward taċ-ċirkustanzi partikolari tal-każ, il-prinċipju ta' trasparenza huwa tant neċessarju li jipprevali fuq il-ħtieġa ta' ħarsien tal-parir legali inkwistjoni. Dan ifisser li jiġi injorat il-fatt li waħda mir-raġunijiet fundamentali tal-eżami konkret u individwali impost fuq l-istituzzjoni kkonċernata huwa dan l-obbligu li hija twieżen l-interessi pubbliċi [45]. Fuq kollox, dan jitfa' oneru ta' prova wisq tqil fuq l-applikant: kif jista' juri l-interess li huwa għandu fl-iżvelar ta' parir legali minkejja l-interess ġenerali li dan jinżamm kunfidenzjali, meta huwa ma jkunx jaf il-kontenut tiegħu? Bħal f'din il-kawża, fil-biċċa l-kbira tal-każijiet huwa ma jkollu ebda għażla oħra ħlief li jibbaża fuq l-interess pubbliku akbar f'termini ġenerali. Il-Kunsill biss jista', — u għandu —, jagħmel din l-evalwazzjoni fuq il-bażi tal-kontenut tad-dokument inkwistjoni u taċ-ċirkustanzi partikolari tal-każ. Min-naħa l-oħra, f'deċiżjoni li ngħatat wara s-sentenza li hija s-suġġett ta' dan l-appell, il-Qorti tal-Prim'Istanza tidher li ma tridx titfa' l-oneru tal-prova fuq l-applikant. Hija ddeċidiet li l-fatt li applikant għal aċċess ma jinvokax interess pubbliku distint mill-prinċipji ta' trasparenza u demokrazija "ma jimplikax awtomatikament li t-tweżin tal-interessi preżenti mhuwiex meħtieġ", inkwantu "l-invokazzjoni ta' dawn l-istess prinċipji tista' tkun tant qawwija, fid-dawl taċ-ċirkustanzi partikolari tal-każ, li hija tipprevali fuq il-bżonn li jitħarsu d-dokumenti inkwistjoni" [46].

55. In kwantu ddeċidiet li l-interess pubbliku akbar li jista' jiġġustifika l-iżvelar ta' dokument għandu, fil-prinċipju, ikun distint mill-prinċipji ta' trasparenza, ta' ftuħ u ta' demokrazija jew ta' parteċipazzjoni taċ-ċittadini fil-proċessi tat-teħid tad-deċiżjonijiet li fuqhom huwa bbażat ir-Regolament Nru 1049/2001, ħlief jekk l-applikant iressaq il-prova li, fir-rigward taċ-ċirkustanzi speċifiċi tal-każ, l-invokazzjoni ta' dawn il-prinċipji hija tant neċessarja li tipprevali fuq il-ħtieġa ta' protezzjoni tad-dokument inkwistjoni, il-Qorti tal-Prim'Istanza żviluppat interpretazzjoni mhux eżatta tal-aħħar frażi tal-Artikolu 4(2)

44 — Ara l-punt 83 tas-sentenza appellata.

45 — Ara s-sentenza API vs Il-Kummissjoni, iċċitata iktar 'il fuq, punt 54.

46 — *Ibidem*, punt 97.

tar-Regolament Nru 1049/2001, u b'hekk wettqet żball ta' liġi.

b) Il-kontroll tal-bilanċ tal-interessi pubbliċi

56. M. Turco, sostnut mill-Gvern Olandiż, jilmenta wkoll li l-Qorti tal-Prim'Istanza ma laqgħatx it-talba tiegħu għal miżuri ta' organizzazzjoni tal-proċedura bil-għan li l-Kunsill jiġu ordnat jitrażmetti lill-Qorti tal-Prim'Istanza l-parir legali inkwistjoni. Billi għamlet hekk, il-Qorti tal-Prim'Istanza poġġiet ruħha f'sitwazzjoni fejn ma setgħetx tikkontrolla jekk il-Kunsill kienx evalwa korrettament l-interessi pubbliċi inkwistjoni. Fil-fatt, hija r-responsabbiltà tal-Qorti tal-Prim'Istanza li tikkontrolla li ġew imwieżna l-interessi pubbliċi skont kif huwa meħtieġ meta tiġi invokata l-eċċezzjoni ta' kunfidenzjalità tal-pariri legali magħmula mill-istituzzjoni kkonċernata filwaqt li tħalli lil din tal-aħħar marġni diskrezzjonali wiesgħa. Stħarriġ ġudizzjarju effettiv normalment jeħtieġ li l-Qorti tal-Prim'Istanza tkun ħadet konjizzjoni tal-kontenut tal-pariri legali inkwistjoni, filwaqt li jiggarantixxi l-kunfidenzjalità fil-konfront tal-parti rikorrenti kif jippermetti l-Artikolu 67(3) tar-Regoli tal-Proċedura tagħha. Barra minn hekk, għal dak il-għan, il-Qorti tal-Prim'Istanza ġeneralment tordna lill-istituzzjoni kkonċernata biex tippreżenta l-parir legali inkwistjoni [47]. L-utilità ta' din il-miżura ta' organizzazzjoni tal-proċeduri madankollu tiddependi fuq evalwazzjoni li għandha ssir mill-Qorti tal-Prim'Istanza f'kull kawża. Fil-każ inezami, peress li kif diġà ntwera, il-Qorti tal-Prim'Istanza interpretat b'mod żbaljat il-kunċett ta' interess pubbliku akbar li jiġġustifika deroga mill-kunfidenzjalità tal-pariri legali, la hu neċessarju u lanqas m'hu possibbli li tingħata deċiżjoni dwar il-mertu tal-aggravju mqajjem minn M. Turco f'dan ir-rigward.

III — Deċiżjoni dwar il-mertu tal-kawża

57. Skont l-Artikolu 61 tal-Istatut tal-Qorti tal-Ġustizzja, jekk l-appell ikun fondat sewwa, il-Qorti tal-Ġustizzja tista' hija stess tiddeċiedi definittivament il-kawża, meta din tkun fi stat li tiġi deċiża. Dan huwa l-każ hawnhekk. Jirriżulta mill-motivazzjoni tad-deċiżjoni kkontestata li l-Kunsill irrifjuta li jiżvela l-parir legali inkwistjoni fuq il-bażi tal-interess pubbliku akbar invokat minn M. Turco, peress li kien tal-fehma li l-interess pubbliku akbar imsemmi fl-aħħar frażi tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001 ma jistax ikun ikkostitwit mill-interess pubbliku ta' trasparenza u ta' ftuħ tal-proċess tat-teħid tad-deċiżjonijiet. Fuq il-bażi ta' din l-analiżi legalment żbaljata, il-Kunsill ma evalwax jekk l-interess pubbliku għat-trasparenza ma setax, f'din il-kawża, jipprevali fuq il-ħtieġa ta' protezzjoni li tiġġustifika fil-prinċipju l-kunfidenzjalità tal-pariri legali u, għaldaqstant, tiġġustifika l-iżvelar tal-parir legali mitlub. B'hekk l-aggravju mqajjem minn M. Turco fil-Prim'Istanza huwa fondat, li jgħid li l-Kunsill ma vverifikax l-eżistenza tal-interess pubbliku akbar invokat minnu. Għal dawn il-motivi, id-deċiżjoni ta' rifjut tal-iżvelar inkwistjoni għandha tiġi annullata.

47 — Ara s-sentenzi ċċitati iktar 'il fuq, Mattila vs Il-Kunsill u Il-Kummissjoni, punt 18; Kuijer vs Il-Kunsill, punt 21, u Franchet u Byk vs Il-Kummissjoni, punt 36.

IV — Konklużjoni

58. Minħabba l-motivi hawn fuq imsemmija, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja:

— tannulla s-sentenza tal-Qorti tal-Prim'Istanza tal-Komunitajiet Ewropej tat-23 ta' Novembru 2004, Turco vs Il-Kunsill (T-84/03) fuq il-bażi li hija vvizzjata bi ksur tad-dritt Komunitarju li jikkonsisti f'interpretazzjoni u f'applikazzjoni żbaljati tal-aħħar frażi tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2004 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill (KE), tat-30 ta' Mejju 2001, dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni;

— tannulla d-deċiżjoni tal-Kunsill tad-19 ta' Diċembru 2002 li ċaħdet lil Maurizio Turco aċċess għall-parir tas-servizz legali dwar il-proposta ta' direttiva li tistabbilixxi l-istandards minimi sabiex jintlaqgħu l-applikanti għal asil fl-Istati Membri.