

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [Връзка]. Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата [езикова политика](#) и [политика за превода](#) [Връзка].

Решение на Европейския омбудсман за приключване на разследването по жалба 2293/2008/(BB)(FOR)TN срещу Европейската комисия

Решение

**Случай 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Открит на 08/10/2008 - Препоръка за 21/07/2011 -
Решение от 17/12/2012**

Жалбата се отнася до отказа на Европейската комисия да предостави на жалбоподателя публичен достъп до документи относно правото на отказ на Обединеното кралство от Хартата на основните права.

След като установява, че Комисията не е изложила надлежно подробни мотиви за отказа си да предостави публичен достъп, Омбудсманът отправя до Комисията проектопрепоръка, като я приканва да разгледа възможността за предоставяне на достъп до въпросните документи или, при условията на евентуалност, да представи основателни причини за това.

Комисията отхвърли проектопрепоръката на Омбудсмана, без да посочи подходящи причини. По този начин омбудсманът приключи случая със силна критична забележка. Той заяви, че Комисията е нарушила Хартата на основните права, като неправилно е отказала да предостави публичен достъп до документи относно Обединеното кралство за отказ от Хартата на основните права. В това отношение той отбелязва, че Комисията не е представила основателни причини за отказа си да предостави публичен достъп. Той добавя, че като квалифицира части от документите като ирелевантни, Комисията неправилно е пренебрегнала искането на жалбоподателя за получаване на достъп до пълните документи и по този начин е избегнала задължението да посочи основателни причини за отказ на пълен достъп. Накрая той заяви, че Комисията не е успяла да се ангажира конструктивно с подробния и конструктивен анализ на Омбудсмана, въпреки значението на съответните документи за правата на гражданите на ЕС.



Обстоятелства, предхождащи жалбата

1. Жалбата се отнася до отказа на Европейската комисия да уважи искане, отправено от неправителствена организация — Европейската служба за граждански действия (ECAS), за публичен достъп до документи, изготвени от службите на Комисията в контекста на междуправителствената конференция, довела до подписването на Договора от Лисабон от държавите членки. По-конкретно предметът на документите засяга възможността Обединеното кралство да не участва в Хартата на основните права [1] .

2. ECAS подаде първоначалното заявление за публичен достъп до документите съгласно Регламент 1049/2001 [2] на 27 октомври 2007 г. Комисията изпрати своя отговор на първоначалното заявление на 19 декември 2007 г. Тя определи пет документа като попадащи в обхвата на искането на ECAS:

1. Документ JUR(2007)30329,
 2. Допълнителна бележка към документ JUR(2007)30329,
 3. Документ JUR(2007)55081,
 4. Документ JUR(2007)30464, и
 5. Докладна записка на генералния секретар на Европейската комисия от 15 октомври 2007 г.
3. Комисията предостави частичен достъп до документи 1 и 2. Той отказва достъп до документи 3, 4 и 5.
4. Комисията счита, че части от документи 1 и 2, както и от всички документи 3, попадат в обхвата на изключението от публичния достъп, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент 1049/2001, а именно изключението относно защитата на правните становища. По-конкретно тя твърди, че е от съществено значение да се запази тяхната поверителност, за да се гарантира, че съдържащите се в тези документи становища ще бъдат представени при пълна независимост и обективност.
5. Комисията твърди, че документи 4 и 5, които са вътрешни бележки, свързани с преговорите за нов договор, са обхванати от изключението за достъп, предвидено в член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент 1049/2001, а именно изключението относно защитата на процеса на вземане на решения. Тя твърди, че нейните служби трябва да бъдат свободни да предоставят съвети и становища в йерархията си. Тя подчертава, че способността на нейните служби да изразяват свободно становищата си би била ограничена, ако при изготвянето на документи като разглежданите в настоящия случай те трябва да вземат предвид възможността техните становища и оценки да бъдат публично



оповестени.

6. Накрая Комисията стигна до заключението, че няма данни за обществен интерес от по-нататъшно оповестяване на въпросните документи, който да надвишава интереса на Комисията и нейните служби.

7. ECAS подаде потвърдително заявление за достъп на 11 януари 2008 г., регистрирано от Комисията на 16 януари 2008 г. Комисията отговори с писмо от 5 март 2008 г., в което потвърди предишното си решение да откаже публичен достъп до съответните документи, с изключение на части от документи 1 и 2.

8. В писмото си тя посочва, че цели на документи 1, 2 и 3 е да предоставят на Комисията съвети относно „различните правни възможности“, с които разполага в контекста на преговорите, довели до приемането на Договора от Лисабон. Документите дават възможност на Комисията да подкрепи тези варианти, които са съвместими с правото на ЕС, както и да продължи обсъждането на други правни въпроси. В него се посочва, че Комисията трябва да „запази способността си да получава откровени и обективни правни съвети“. Според Комисията пълното оповестяване на документите би намалило нейната свобода на действие в бъдеще по отношение на въпросите, обсъждани в тези документи, било то в контекста на вземането на решения или в контекста на съдебни дела. По-нататък Комисията твърди, че пълното оповестяване на документите също сериозно би засегнало способността ѝ да получава независими правни съвети в бъдеще. Отсега нататък пълното оповестяване на документите ще задължи Правната служба на Комисията да упражнява самоограничение и да изготвя своите становища с много предпазливост, като по този начин се отразява на способността на Комисията да действа ефективно при евентуални бъдещи преразглеждания на Договорите или в други области на дейност.

9. Комисията твърди, че не е отказала достъп до въпросните документи само въз основа на естеството им като „правни становища“. По-скоро документите бяха оценявани за всеки отделен случай.

10. Що се отнася до документи 4 и 5, Комисията заяви, че оповестяването им ще доведе до публично достояние становищата и оценките на нейните представители на заседанието на Групата на правните експерти и на срещата, проведена на равнище министри на външните работи в контекста на междуправителствената конференция. Тези документи не отразяват непременно позицията на институцията, а само възприемането на обсъжданите от представителите на Комисията въпроси. Те никога не са били изготвяни с намерението да ги съобщят на преговарящите страни и *a fortiori* на обществеността. Публичното оповестяване на тези документи би направило публично достояние начина, по който Комисията действа при такива преговори, като по този начин би разкрило преговорната стратегия на институцията. Подобно оповестяване би навредило в голяма степен на стратегията на Комисията за водене на бъдещи преговори. Целта на позоваването на изключението от достъпа е да се защити процесът на вземане на решения на институцията в подобни бъдещи случаи. Оповестяването на документите



би подтикнало членовете на персонала да се въздържат от писмено представяне на становища и идеи, които могат да допринесат за определяне на позицията на институцията по даден въпрос. Това би засегнало сериозно свободния обмен на мнения по въпрос от голямо значение като разглеждания въпрос. По този начин това би навредило в голяма степен и на процеса на вземане на решения от страна на Комисията, по-специално по отношение на необходимостта от постигане на общо разбирателство между нейните служби.

11. Що се отнася до обществения интерес от оповестяването, Комисията признава релевантността на довода, който ECAS изтъква в потвърдителното си заявление, относно правото на гражданите да разберат основанието за неучастие. Тя обаче твърди, че оповестяването на тези документи няма да хвърли светлина върху причините и аргументите, въз основа на които правителството на Обединеното кралство е взело решение относно възможността за неучастие, тъй като те просто не се позовават на тези причини.

Предмет на разследването

12. В жалбата си до Омбудсмана ECAS твърди, че:

(1) Комисията не е спазила крайния срок в Регламент 1049/2001 за отговор на потвърдителното заявление; и

(2) Комисията неправилно отказала да предостави пълен достъп до съответните документи.

Запитването

13. Жалбата до омбудсмана е подадена на 12 август 2008 г. На 8 октомври 2008 г. омбудсманът уведоми Комисията за жалбата и поиска от нея да представи становище. Комисията представи становището си на 3 февруари 2009 г. ECAS представи становището си на 25 май 2009 г. и на 15 декември 2009 г. службите на Омбудсмана извършиха проверка на съответните документи. На 21 юли 2011 г. омбудсманът представи на Комисията проектопрепоръка във връзка с жалбата, като поиска подробно становище на Комисията до 30 ноември 2011 г. След удължаване на крайния срок, както и допълнителни забавяния, на 30 март 2012 г. Комисията представи подробното си становище. Подробното становище беше изпратено на ECAS, която представи становището си на 1 юни 2012 г.

Анализ и заключения на Омбудсмана



А. По твърдяното неспазване на крайния срок

Аргументи, представени на омбудсмана

14. ECAS твърди, че срокът, в който Комисията трябва да отговори на потвърдителното заявление, е изтекъл на 27 февруари 2008 г. Отговорът на Комисията обаче е от 5 март 2008 г.

15. Комисията заяви, че е изпратила на ECAS писмо, с което признава, че не е в състояние да спази крайния срок, определен в Регламент 1049/2001, и представи извиненията си за забавянето.

Оценка на Омбудсмана

16. Регламент 1049/2001 изисква първоначалните заявления, както и потвърдителните заявления, да се обработват „бързо“. В Регламент 1049/2001 се определят и срокове за обработването на заявленията за достъп до документи: първоначалното заявление и потвърдителното заявление трябва да бъдат обработени в срок от 15 работни дни; при изключителни обстоятелства този срок може да бъде удължен с 15 работни дни за първоначалното заявление и за потвърдителното заявление [3] .

17. ECAS подаде потвърдително заявление за достъп на 11 януари 2008 г., регистрирано от Комисията на 16 януари 2008 г. Комисията удължи срока за предоставяне на отговор и в крайна сметка отговори с писмо от 5 март 2008 г., т.е. 35 работни дни след регистрацията на потвърдителното заявление. Следователно Комисията е превишила с пет дни срока за представяне на отговор.

18. Омбудсманът установи, че макар да е похвално, че Комисията е информирала ECAS за невъзможността си да спази крайния срок за отговор на потвърдителното заявление, това не променя факта, че Комисията е отговорила на потвърдителното заявление след законоустановения срок. Това е случай на лошо управление. Като се има предвид обаче, че установеният случай на лошо администриране се отнася до конкретно събитие в миналото, което понастоящем не може да бъде поправено, омбудсманът не счете за целесъобразно да продължи разглеждането на въпроса в контекста на своя проект за препоръка.

Б. По твърдението, че Комисията неправилно е отказала пълен достъп до съответните документи и свързаното с това искане за предоставяне на достъп

Аргументи, представени на омбудсмана



19. ECAS твърди, че от доводите на Комисията не става ясно по какъв точно начин оповестяването на документите би навредило на бъдещия процес на вземане на решения на Комисията.

20. ЕСП счита, че становището на Комисията, че обществеността не следва да има достъп до начина, по който функционира вътрешно по време на преговорния процес на междуправителствена конференция, е много спорно. Според ECAS разсъжденията на Комисията предполагат евентуално, че обществеността никога няма да може да получи достъп до документи, свързани с междуправителствена конференция. ECAS заключава, че позицията на Комисията е, че нейната „вътрешна кухня“ винаги трябва да бъде защитена и че никакъв обществен интерес не може да обоснове оповестяването на документи, свързани с преговорите и законодателния процес. ECAS желае да се избегне възможността цял клас документи да се пазят в тайна на основание, че документите са част от преговори. Според ECAS Комисията не е тълкувала и прилагала стриктно изключенията от публичния достъп.

21. ECAS също така заяви, че Комисията не е изпълнила задължението си да балансира истинския интерес на гражданите да получат достъп до документи, държани от институцията, и всеки интерес на институциите от запазване на поверителността на техните разисквания [4] ECAS заяви, че отказът за неучастие на Обединеното кралство несъмнено е от обществен интерес: обществеността има значителен интерес да установи положението или липсата на такова положение на правителството на Обединеното кралство, на другите държави членки и на институциите по отношение на възможността за неучастие. ECAS заяви, че европейските граждани имат право да знаят причините, поради които няма да имат същите основни права в Обединеното кралство, както в другите държави членки. Самият факт, че мненията и оценката на представителите на Комисията ще бъдат публично достояние в настоящия случай, не отменя този интерес. Той посочва, че начинът, по който Комисията е стигнала до заключението, че общественият интерес от оповестяване не надвишава интереса от защита на предоставянето на независими правни становища на Комисията, не е прозрачен. ECAS също така не откри доказателства, че Комисията действително е извършила тест за балансиране.

22. В становището си Комисията счита, че е обяснила подробно причините, поради които е решила, че оповестяването на съответните документи би засегнало сериозно както способността ѝ да получава пълни и независими правни съвети, така и способността ѝ успешно да участва в преговори в бъдещи междуправителствени конференции, без в същото време да генерира съизмерима полза от разбирането на обстоятелствата и причините, на които се основава решението на правителството на Обединеното кралство да се откаже от Хартата на основните права. Комисията отново подчерта, че въпросните документи не хвърлят светлина по отношение на причините или аргументите, които са накарали правителството на Обединеното кралство да вземе своето решение. Комисията заяви, че не е отказала достъп до цяла категория документи, свързани с преговорите на междуправителствени конференции. По-скоро решението му се основава на конкретен и



индивидуален анализ на съответните документи.

23. Комисията заяви, че е запозната с решението на Съда по делото *Turco* [5] , в което Съдът заяви, че повишената откритост на законодателния процес дава възможност на гражданите да участват по-тясно в процеса на вземане на решения и гарантира, че администрацията се ползва с по-голяма легитимност и е по-ефективна и по-отговорна пред гражданите в една демократична система. Както обаче беше посочено по-горе, Комисията счете, че въпросните документи не хвърлят светлина по отношение на причините или аргументите, въз основа на които правителството на Обединеното кралство е взело решението си. Освен това документите не се отнасят до обикновен законодателен процес, а до преговори в рамките на междуправителствена конференция. Той припомни, че по делото *Turco* Съдът е постановил, че институцията може да откаже да оповести „*специфично правно становище [...] с особено чувствително естество или с особено широк обхват, който надхвърля контекста на въпросния законодателен процес*“ [6] .

24. В своите забележки във връзка със становището на Комисията ECAS отбеляза позоваването от страна на Комисията на решението по делото *Turco* и на правото да откаже достъп до „*специфично правно становище [...] с особено чувствително естество или с особено широк обхват, който надхвърля контекста на въпросния законодателен процес*“ [7] [7] . ECAS обаче счита, че Комисията не е успяла да докаже как това би се отнасяло до съответните документи.

25. ECAS също така повтори, че не е открила доказателства, че Комисията е извършила тест за балансиране. ECAS посочи, че в решението по дело *Turco* Съдът е посочил, че „[институцията] е длъжна да провери дали е налице по -висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването „ [8] и че „[институцията] трябва да балансира особения интерес, който трябва да бъде защитен чрез неоповестяване на съответния документ, по-специално с оглед на произтичащите предимства от предоставянето на достъп до документа, както е отбелязано в съображение 2 от преамбюла на Регламент 1049/2001, от по-голяма откритост, тъй като това дава възможност на гражданите да участват по-тясно в процеса на вземане на решения и гарантира, че администрацията се ползва с по-голяма легитимност и е по-ефективна и по-отговорна пред гражданите в една демократична система. “ [9] Съдът добави, че това е от особено значение, когато институцията действа в качеството си на законодателна институция. ECAS счита, че обосновката в полза на по-широкото оповестяване се отнася и за законодателството, произтичащо от междуправителствени конференции, а не само за това, което Комисията нарича „*обикновен законодателен процес* “.

26. Освен това ECAS твърди, че общественият интерес от оповестяване надхвърля разбирането на обстоятелствата и причините, на които се основава решението на правителството на Обединеното кралство да се откаже от Хартата. Гражданите трябва да решат дали документите са релевантни или не.



Оценка на Омбудсмана, водеща до проектопрепоръка

Предварителни бележки

27. Съгласно съдебната практика трябва да се извърши проверка на три етапа, за да се определи дали член 4 от Регламент 1049/2001 обосновава неоповестяването на поисканите документи [10] .

28. Първо, трябва да се определи дали документите действително попадат в категорията, обхваната от посочените изключения. В настоящия случай Комисията се позовава на изключението по член 4, параграф 2, второ тире и на изключението по член 4, параграф 3, втора алинея. Член 4, параграф 2, второ тире може да се прилага само ако документите съдържат „*правно становище*“. Член 4, параграф 3, втора алинея може да се прилага само ако документите съдържат „*становища за вътрешно ползване*“.

29. Второ, трябва да се определи дали оповестяването на документите, съдържащи правни становища, и оповестяването на документите, съдържащи становища за вътрешно ползване, биха засегнали съответно защитата на правните становища (член 4, параграф 2, второ тире) или сериозно биха засегнали процеса на вземане на решения на институцията (член 4, параграф 3). В обобщение трябва да се извърши „изпитване на вредата“.

30. Трето, ако се установи, че публичното оповестяване на даден документ би навредило на съответните интереси, институцията трябва да провери, като извърши претегляне, дали все пак е налице по-висш обществен интерес от оповестяването.

31. Омбудсманът подчерта, че когато дадена институция отговаря на искания за достъп до документи, свързани с приемането на законодателство на ЕС, и по-специално когато анализира дали е налице по-висш обществен интерес от оповестяването на документи, свързани с приемането на законодателство на Съюза, институцията трябва да има предвид много специалното значение, което получаването на достъп до документи, свързани с приемането на законодателство на Съюза, може да има за гражданите в демократичен правен ред като този на ЕС. Откритостта по отношение на достъпа до документи, свързани с приемането на законодателството на ЕС, допринася за укрепването на демокрацията, като позволява на гражданите да следят подробно процеса на вземане на решения в рамките на институциите, участващи в законодателните процедури, и по този начин да контролират цялата съответна информация, която е била в основата на конкретен законодателен акт. По този начин те получават знания и разбиране за различните съображения, залегнали в основата на законодателството, което ще засегне техния живот. [11] Такова откритост е, в обобщение, предварително условие за ефективното упражняване на демократичните права на гражданите на ЕС. За по-голяма яснота Омбудсманът подчерта също, че особеното значение на прозрачността по отношение на законодателството очевидно не може да се използва като аргумент за по-малка прозрачност по отношение на



административното прилагане на законодателството.

32. Омбудсманът счита, че горепосочените съображения са от най-голямо значение по отношение на документите, които са в основата на Договорите на ЕС, които понякога се наричат „първично законодателство“ или дори като конституционна харта. [12] В настоящия случай въпросните документи се отнасят до приемането на Договора от Лисабон, и по-специално до правния статут на Хартата на основните права. Омбудсманът счете, че достъпът до документи, показващи как е възникнал Договорът от Лисабон, е важен за разбирането на Договора от гражданите и засилва легитимността по отношение на гражданите не само на самата харта, но и на правото на ЕС и на ЕС като цяло. Общият съд също така посочва, че значението за гражданите на ЕС на въпроса, до който се отнасят исканите документи, играе роля, когато става въпрос за определяне дали оповестяването на посочените документи наистина би причинило вреда. [13] Договорът от Лисабон несъмнено е от най-голямо значение за гражданите.

33. Във връзка с гореизложеното омбудсманът припомни също, че в съображение 2 от Регламент 1049/2001 се посочва, че откритостта дава възможност на гражданите да участват по-тясно в процеса на вземане на решения и гарантира, че администрацията се ползва с по-голяма легитимност и е по-ефективна и по-отговорна пред гражданите в една демократична система. В съображение 2 от Регламент 1049/2001 се посочва също, че откритостта допринася и за укрепването на принципите на демокрацията и зачитането на основните права, както е предвидено в член 6 от Договора за ЕС и в Хартата на основните права на Европейския съюз.

34. Освен това в член 12 от Регламент 1049/2001 се подчертава особеното значение на предоставянето на достъп до документи, изготвени в хода на процедурите за приемане на актове като Договора от Лисабон, които са правно обвързващи във или за държавите членки, като се посочва, че при спазване на правилата за изключение от достъпа тези актове са пряко достъпни за обществеността в електронна форма или чрез регистър.

35. Въз основа на гореизложеното аргументът на Комисията, когато се позовава на делото *Turco* [14], че въпросните документи не се отнасят до обикновен законодателен процес, а до преговори в рамките на междуправителствена конференция, е аргумент в полза на — а не аргумент против — публичния достъп. В същия смисъл въпросът дали въпросните документи могат да хвърлят светлина върху много специфичния въпрос *защо* правителството на Обединеното кралство е решило да се откаже от Хартата на основните права, не е релевантно съображение. От значение е по-скоро фактът, че разглежданите документи хвърлят светлина върху различни аспекти на процеса, чрез който се приема законодателството на Съюза, в случая първичното законодателство на Съюза.

36. Що се отнася до претеглянето, с което се определя дали е налице по-висш обществен интерес от оповестяването на даден документ, омбудсманът подчертава, че със сигурност жалбоподателят може и трябва да постави на вниманието на съответната институция въпроси от обществен интерес, за да помогне на институцията да прецени



дали е налице по-висш обществен интерес от оповестяването. Това обаче не изключва възможността съответната институция да вземе предвид *служебно* други възможни въпроси от обществен интерес при извършването на балансирането. Това е още по-важно, тъй като при подаване на заявление за публичен достъп заявителят няма да знае конкретното съдържание на документите. Институцията, която държи документите, обаче знае конкретното съдържание на документите. Следователно институцията е в по-добра позиция да оцени всички възможни въпроси, свързани с обществения интерес от оповестяването на документите. В обобщение, ако институцията счита, че оповестяването на документ би навредило на интерес, защитен от Регламент 1049/2001, добрата администрация е тази, която трябва да се обърне *служебно* към въпроса дали е налице по-висш обществен интерес, който оправдава оповестяването [15] .

37. Трябва да се подчертае, че не е необходимо да се преминава към втория етап (тест за вредите), ако първият етап (документ, попадащ в защитена категория) не е спазен и не е необходимо да се преминава към третия етап (претегляне), ако вторият етап не е спазен.

Защита на правните становища — член 4, параграф 2, второ тире

38. След като провери документи 1—3, омбудсманът първо поясни, че документ 1 всъщност се състои от два документа: Първият (документ 1) е докладна записка от 6 юни 2007 г., в която се излага основно дневният ред на Комисията с оглед на приближаващата междуправителствена конференция. Вторият (документ 1а) е бележка, приложена към документ 1, в която се анализират различни аспекти на предложения договор, включително Хартата. Омбудсманът счита, че документи 1а, 2 и 3 със сигурност могат да се считат за съдържащи правни „съвети“. Омбудсманът обаче остана убеден, че такъв е случаят с документ 1.

39. Що се отнася до критерия за вредата, т.е. дали оповестяването на документите би засегнало защитата на правните становища, омбудсманът подчерта, че фактът, че правната служба е маркирала документа като „поверителен“ при изготвянето му, е релевантен, но не и решаващ. В това отношение следва да се подчертае, че макар и да е важно и уместно правната служба да е маркирала някои от документите като „поверителни“ при изготвянето им, анализът дали ще настъпят вреди на законен интерес в резултат на публичния достъп до документите трябва да се извършва всеки път, когато се подава искане за публичен достъп. Този анализ трябва да се основава на вредата, която би произтекла от публичното оповестяване на документите към онзи момент, когато е отправено и анализирано искането за публичност, а не на момента на изготвяне на документите. Трябва да се подчертае, че документ, който може да бъде поверителен към момента на изготвянето му, тъй като например се отнася до текущи преговори, може да престане да бъде поверителен на по-късен етап, като например след приключването на въпросните преговори.



40. Омбудсманът е съгласен, че член 4, параграф 2, второ тире обхваща необходимостта да се гарантира, че дадена институция може да получава откровени, обективни и изчерпателни правни становища. [16] Съдът обаче посочва, че за да може да се позове на риска от засягане на даден интерес като основание за отказ на публичен достъп, този риск трябва да бъде разумно предвидим, а не чисто хипотетичен. [17] В това отношение не е достатъчно да се представи по общ и абстрактен начин и без обосновани доводи, че интересът на институцията ще бъде накърнен от публичното оповестяване на документ, съдържащ правни становища.

41. Комисията заяви, че пълното оповестяване на документи 1—3 би намалило нейната „свобода на действие „в бъдеще по отношение на *„въпросът, обсъждан в тези документи“*“, било то в контекста на вземането на решения или в контекста на съдебни дела [18] . Омбудсманът отбеляза, че по делото *Turco* Съдът е постановил, че достъпът до правно становище, свързано със законодателен процес, не може да бъде отказан, освен ако правният съвет е „*особено чувствителен или има особено широк обхват, който надхвърля контекста на въпросния законодателен процес*“ . [19] логиката на позицията на Съда е особено убедителна и мощна. Формулирането на различни становища, включително правни становища, е присъщо на законодателния процес. Не може да се счита за вредно за законодателния процес, че такива становища се изразяват и оповестяват публично. Всъщност оповестяването на такива правни становища укрепва и легитимира законодателния процес. В това си качество Съдът имплицитно признава по делото *Turco* , че правните становища, предоставени във връзка с *формулирането* на законодателството (самната законодателна процедура), следва да се разграничават от например правните становища относно бъдещото *прилагане* на това законодателство в конкретни ситуации (правни съвети извън обхвата на законодателния процес). [20] Документите по настоящото дело се отнасят до консултации във връзка с *формулирането* на законодателството. Въпреки че правните становища в документите със сигурност се отнасят до въпрос от голямо значение — Договора от Лисабон — не е очевидно, че правният съвет „*е извън контекста на въпросния законодателен процес*“ .

42. Дори да се приеме, че някои аспекти на правните становища *надхвърлят контекста на въпросния законодателен процес*, Омбудсманът в никакъв случай не би могъл да види как по-конкретно публичното оповестяване на документи, свързани с приемането на договор, би намалило „*свободата на действие*“ на Комисията в бъдеще, дори по отношение на въпроси, свързани с конкретното прилагане на тези правила [21] . Комисията също така не е представила довод, с който да се приеме, че разглежданите документи, както е посочено по делото *Turco* , имат особено чувствителен характер.

43. Що се отнася до загрижеността на Комисията, че нейните служители ще трябва да упражняват самоограничение и да изготвят съвети (изключително) предпазливо, ако документите, в които се излагат техните становища, бъдат оповестени публично, Омбудсманът отбеляза, че тази загриженост изглежда се основава на погрешната *презумпция* , че документите ще бъдат публикувани, *въпреки че* съдържат становища, които биха навредили на законните интереси, ако бъдат оповестени публично. Всъщност, ако даден документ съдържа нещо, чието оповестяване би навредило на законните



интереси, Регламент 1049/2001 би позволил да се откаже публичен достъп до този документ. Следователно разрешаването на опасенията, че служителите не биха се изразили свободно, е присъщо на Регламент 1049/2001. Комисията може и следва да предприеме стъпки, за да увери своите служители, че Регламент (ЕО) № 1049/2001, прилаган правилно, защитава способността им да изразяват свободно становищата си. Като информира надлежно своите служители за приложимите правила за достъп до документи, както и за правните ограничения за публичния достъп, присъщи на тях, Комисията би могла да избегне риска от самоограничение от страна на своите служители [22] .

44. Въз основа на гореизложеното омбудсманът счита, че в настоящия случай Комисията все още не е представила достатъчно конкретни и обосновани доводи, които да обосноват позоваването на член 4, параграф 2, второ тире, за да се откаже достъп до всички неразкрити елементи на документи 1, 1а, 2 и 3.

Становища за вътрешно ползване — член 4, параграф 3, втора алинея

45. След като провери документи 4 и 5, омбудсманът стигна до заключението, че те съдържат становища за вътрешно ползване като част от разискванията и предварителните консултации в рамките на Комисията.

46. Що се отнася до становищата за вътрешно ползване, критерият за вредите трябва, за да бъде отказан достъп, да заключи също, че рискът от засягане на защитения интерес е разумно предвидим, а не чисто хипотетичен. [23] Омбудсманът не счита, че Комисията е обяснила по какъв начин оповестяването на документи, които „не отразяват непременно позицията на институцията“, а само „самата представа на представителите на Комисията за обсъжданите въпроси“, би подкопало процеса на вземане на решения. Документите, съдържащи становища за вътрешно ползване като част от разискванията и предварителните консултации, никога не отразяват „по необходимост“ становището на дадена институция.

47. Освен това, както отбелязва Общият съд, документът, изготвен на етапа на предложението на законодателството, е предназначен да бъде обсъждан и няма за цел да остане непроменен. Общественото мнение е напълно способно да разбере, че институция, която изготвя такъв документ, има вероятност впоследствие да измени съдържанието му. [24] Също така в естеството на демократичния дебат мненията, представени на етапа на предложението на законодателството, могат да бъдат предмет както на положителни, така и на отрицателни коментари от страна на обществеността и медиите [25] .

48. Освен това, ако се приеме, че съображенията на Комисията относно документи, които не отразяват непременно позицията на институцията, са достатъчни, за да се откаже достъп, това би означавало, че всички становища за вътрешно ползване, независимо от конкретното им съдържание, никога няма да бъдат оповестени. Подобно становище очевидно би противоречало на текста и смисъла на член 4, параграф 3, втора



алинея от Relation 1049/2001, който позволява неоповестяването на такива становища само ако и когато оповестяването би засегнало сериозно процеса на вземане на решения на институцията.

49. Следва също така да се има предвид, че самата цел на Регламент 1049/2001 е да позволи на гражданите да се запознаят във възможно най-голяма степен с начина, по който функционира публичната администрация на ЕС, която работи от името на гражданите. Сам по себе си той има за цел да позволи достъп до различни гледни точки, както в рамките на институциите, така и извън тях, които дават възможност на институцията да заеме евентуална позиция. Поради това аргументът, че оповестяването би разкрило „*собственото възприемане на обсъжданите въпроси от страна на представителите на Комисията*“, не може да представлява причина за неоповестяване. По-скоро омбудсманът отново подчерта, че разкриването на подобни възприятия е самата цел на оповестяването.

50. Омбудсманът счита, че същото се отнася и за довода на Комисията, че документите разкриват нейната стратегия за водене на преговори. Първо, трябва да се подчертае категорично, че самата цел, преследвана от правилата за публичен достъп, е да се разкрие как функционират институциите, като по този начин се даде възможност на гражданите да разберат начина, по който се вземат решенията от тяхно име. Тази откритост създава и поддържа легитимността на институциите и на ЕС в очите на гражданите.

51. Омбудсманът не изключи, че разкриването на стратегия за водене на преговори (особено докато преговорите са в ход) може да навреди на интересите на ЕС, а оттам и на неговите граждани, когато тези преговори се отнасят до международни споразумения между ЕС и трети държави. Трябва обаче да се подчертае, че в настоящия случай въпросните „*преговори*“ са свързани с преговорите, довели до приемането на първичното и/или конституционното право на ЕС. Като такива въпросните преговори следва правилно да се квалифицират като част от законодателния процес. Както бе припомнено в точки 34 и 35 по-горе, от особено значение е документите, изготвени в рамките на такава процедура, да бъдат публично оповестени. Омбудсманът счита, че е още по-логично да се разреши достъп до документи, което да доведе до приемането на законодателство, което *отваря* законодателния процес. Всъщност самият Договор от Лисабон признава ползите от отварянето *на* законодателния процес. В него се посочва например, че Съветът заседава публично, когато разглежда и гласува проект на законодателен акт [26].

52. Освен това доводът на Комисията, че документите никога не са били изготвени с намерението да бъдат съобщени на преговарящите страни и *a fortiori* на обществеността, не представлява основателна причина за отказ на достъп. Ако само документите, които са изготвени „с намерение“ да бъдат публично оповестени, не би било необходимо да се прилага Регламент 1049/2001.

53. Що се отнася до довода на Комисията, че оповестяването на документите би



възпряло членовете на персонала да представят писмени становища и идеи, които могат да допринесат за определяне на позицията на институцията по даден въпрос, омбудсманът се позова на точка 43 по-горе и на обяснението си, че това опасение се основава на презумпцията, че Регламент 1049/2001 не се прилага правилно. По отношение на изключението за достъп, посочено в член 4, параграф 3, втора алинея, омбудсманът доразви тази обосновка, като се позова на решението си по дело 355/2007/(TN)FOR. [27] В този случай омбудсманът даде примери за особени ситуации, при които достъпът може да бъде отказан въз основа на изключението в този член, като за отправна точка използва като отправна точка мотивите на Първоинстанционния съд по делото *MyTravel*. [28] Омбудсманът заключи, че може да възникне риск за способността за вземане на решения на дадена институция, ако институцията разкрие документи, съдържащи самокритика, както в случая *My Travel*, но евентуално и при оповестяването на документи, съдържащи спекулативни или спорни становища [29].

54. В настоящия случай Омбудсманът не счита, че Комисията е представила надлежно мотивирани доводи, в смисъл например че документите съдържат самокритични, спекулативни или спорни становища, което би наложило изключение от достъпа по член 4, параграф 3, втора алинея. В това отношение следва да се подчертае, че изключение от достъпа по този член е възможно само когато може да се докаже, че процесът на вземане на решения на институцията би бил *сериозно* засегнат от оповестяването.

55. Накрая омбудсманът счете, че методологията, използвана от Комисията при разглеждането на възможността за предоставяне на частичен достъп, изглежда неточна. Комисията изглежда е публикувала само частите от документите, за които е установила, че са очевидно безобидни (като например решението си да освободи заглавието на писмо № 1). Според омбудсмана Комисията е трябвало да се опита да идентифицира онези части от документите, които биха *причинили вреда*, ако бъдат освободени, и след това да заличи тези конкретни думи или изречения. След това тя е трябвало да предостави достъп до всички останали части на документите.

56. Омбудсманът отново подчерта, че за да бъде приложимо всяко изключение от публичния достъп, съответната институция трябва да представи надлежно подробни мотиви. В настоящия случай Комисията не е направила това [30].

57. С оглед на гореизложеното Омбудсманът установи, че Комисията е извършила случай на лошо администриране при разглеждането на заявлението на ЕСП за достъп до документи. Поради това той отправи до Комисията следната проектопрепоръка:

Комисията следва да обмисли предоставянето на достъп до въпросните документи или да представи основателни причини за това.

Аргументите, представени на омбудсмана след неговата проектопрепоръка



58. В своето подробно становище по проектопрепоръката Комисията изтъкна, че не всички пет документа попадат изцяло в обхвата на потвърдителното заявление. Според Комисията само части от документи (1), 4 и 5 са от значение за искането на жалбоподателя. Поради това по отношение на тези документи и в отговор на препоръката на Омбудсмана Комисията прецени само дали отказът за предоставяне на достъп до съответните части от тези документи е обоснован или не. Комисията също така заяви, че е преценила изцяло скритите части от документи (2) и (3).

59. След като преразгледа всички документи (2) и (3), както и „съответните“ части от документи (1), (4) и (5), Комисията заяви, че е оправдано да откаже достъп до „съответните части“ на документ (1), до части от документ (2), както и до документ (3) в неговата цялост. Комисията заяви, че тяхното оповестяване би засегнало способността ѝ да получава пълни и независими правни становища, както и свободата ѝ на действие в бъдеще по отношение на въпроса, обсъждан в тези документи, било то в контекста на решения, които ще трябва да приеме, или в контекста на съдебни дела.

60. По отношение на констатацията на Омбудсмана, че част от документ (1), състояща се от докладна записка от 6 юни 2007 г., не съдържа „правно становище“, Комисията твърди, че тази част от документ (1) попада извън обхвата на потвърдителното заявление, както е обяснено в нейното потвърдително решение от 5 март 2008 г.

61. Що се отнася до отказаните съответни части на документ (4), състоящ се от едно тире, и на документ (5), състоящ се от един параграф, Комисията сче, че с оглед на решението на Съда по дело C-506/08 P [31] достъпът вече не може да бъде отказан на основание член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент 1049/2001. Комисията също така отбеляза, че някои части от първата страница на документ (5) също са от значение, тъй като се отнасят до Хартата. Следователно, що се отнася до тези „съответни части“ от документи (4) и (5), Комисията приема проектопрепоръката на Омбудсмана, като предоставя на жалбоподателя достъп.

62. В становището си по подробното становище на Комисията ECAS изтъква накратко, че въпреки факта, че анализът и подробните мотиви на Омбудсмана го карат да заключи, че Комисията следва да преразгледа предоставянето на достъп до въпросните документи или да представи основателни причини за това, Комисията, с изключение на документи (4) и (5), само повтаря позицията, отхвърлена от омбудсмана в проектопрепоръката си. Според ECAS, с изключение на един параграф, Комисията не се е позовала на доводите на Омбудсмана, нито е обяснила причините, поради които ги е отхвърлила. По-специално няма доказателства, които да сочат, че Комисията е извършила триетапната проверка, определена от Омбудсмана.

63. ECAS твърди, че позицията, изразена от Комисията по отношение на нейната „маржина за маневриране“, е същият аргумент, който тя е използвала в своето потвърдително решение от 5 март 2008 г. Въпреки това Комисията продължава да работи по този въпрос, въпреки че омбудсманът сче този аргумент за необоснован поради чисто хипотетичния си характер.



64. Според ECAS последният етап от проверката на три етапа е особено релевантен в настоящия случай. Според ЕСП Комисията не е доказала, че е извършила претеглянето, за да установи, че макар съответните документи да са обхванати от изключение от достъпа, оповестяването е налице или не е налице по-висш обществен интерес. В решението си по дело T-233/09 Общият съд отбелязва, че *„за да могат гражданите да упражняват демократичните си права, те трябва да са в състояние да следят подробно процеса на вземане на решения в рамките на институциите, участващи в законодателните процедури, и да имат достъп до цялата съответна информация“*. ECAS твърди, че ако случаят е такъв при вторичното законодателство, този довод е още по-релевантен по отношение на първичното законодателство на ЕС. Поради това за Комисията е трудно да обоснове по какъв начин е по-важно да се ограничи достъпът до съответните документи, отколкото да се информират гражданите на ЕС за техните права съгласно Хартата нямат ефект в Обединеното кралство.

65. Според ECAS решението на Комисията да оповести частично два документа има малка или никаква съществена стойност, като се има предвид, че оповестените параграфи предоставят информация, която е недостатъчна за разбиране на каквото и да било относно производството. Според ЕСП, ако не може да се стигне до заключение от оповестената информация, това по същество не е частично освобождаване, а жест.

66. Що се отнася до документи 1 и 1а, ECAS се обърква от довода на Комисията, че то не попада в обхвата на потвърдителното заявление, като се има предвид, че анализът на Омбудсмана на документа показва, че той действително е релевантен за искането на ЕСП за достъп. Накрая ECAS посочва, че времето, необходимо на Комисията, за да предприеме действия на всеки етап от процеса, поражда сериозно безпокойство.

67. След като изпрати своите забележки по подробното становище на Комисията, ECAS изпрати писмо до омбудсмана, за да го уведоми, че желае да получи окончателно решение по въпроса от омбудсмана.

Оценка на Омбудсмана след неговата проектопрепоръка

68. Омбудсманът припомня, че по принцип всички документи, държани от институциите, следва да бъдат достъпни за обществеността. Целта на Регламент 1049/2001 е да осигури възможно най-пълно действие на това право на публичен достъп до документи. [32] Както вече е посочено в проектопрепоръката на Омбудсмана (точки 31 и 32 по-горе), откритостта по отношение на достъпа до документи, свързани с приемането на законодателство на ЕС, е от много специално значение. В настоящия случай разглежданите документи се отнасят до приемането на Договора от Лисабон, и по-специално до правния статут на Хартата на основните права. Достъпът до документи, показващи как е възникнал Договорът от Лисабон, е важен за разбирането на Договора от гражданите и засилва легитимността по отношение на гражданите не само на Договора и Хартата, но и на правото на ЕС и на ЕС като цяло.



69. Освен това омбудсманът припомня, че изключенията от публичния достъп трябва да се тълкуват и прилагат стриктно [33] .

70. Омбудсманът оценява факта, че Комисията реши да предостави допълнителен достъп до документи (4) и (5). Въпреки това подходът, използван от Комисията при анализа на тези документи, както и документ (1), повдигат сериозен процедурен въпрос, пораждащ безпокойство . По отношение на документи (1), (4) и (5) Комисията си позволи едностранно да определи кои части от тези документи са „от значение“ за искането на жалбоподателя. В това отношение омбудсманът посочва, че съгласно Регламент 1049/2001 не съществува такова нещо като „съответни части“ на документ в случаите, когато документите, до които е поискан достъп, са ясно определени. По принцип всички документи, държани от институциите, са достъпни в тяхната цялост.

71. Омбудсманът отбелязва, че ако дадено искане не е достатъчно точно, за да може институцията да установи кои документи *в тяхната цялост* са от значение за искането [34] , институцията следва да се консултира със заявителя по въпроса [35] . Изглежда, че Комисията не е изразила такова безпокойство на вниманието на жалбоподателя по отношение на разглежданото в настоящия случай искане за достъп [36] .

72. Освен това, ако заявлението за достъп се отнася до много дълъг документ, институцията може отново да се консултира със заявителя, за да намери справедливо решение [37] . Според омбудсмана такова решение би могло да бъде, че въз основа на основателни причини, съгласувани с жалбоподателя, институцията ще трябва да анализира само части от много дългия документ. Омбудсманът подчертава обаче, че подобно решение трябва да бъде намерено в сътрудничество с кандидата. Омбудсманът отбелязва, че документите в настоящия случай не са много дълги.

73. След като изключва приложимостта на горепосоченото към настоящия случай, Омбудсманът посочва, че единственото валидно основание за отказ на достъп до част от документ е, ако е приложимо някое от изключенията от достъпа, посочени в член 4 от Регламент 1049/2001. Съответно фактът, че части от даден документ могат да се считат за „нерелевантни“ в очите на институцията, не представлява основателна причина за отказ на достъп до тези части . Омбудсманът отбелязва, че Комисията не е заявила, че изключение от достъпа би било приложимо за „несъответните“ части на документи (1), 4 и 5. Следователно отказът на Комисията да предостави достъп до „нерелевантни“ части от документите е неправилен.

74. По отношение на съществени аспекти на случая омбудсманът отбелязва, че в своята проектопрепоръка до Комисията той е направил задълбочен анализ на аргументите на Комисията за отказ на достъп в настоящия случай, като е представил подробни и конструктивни причини, основани на приложимата съдебна практика, за констатацията си, че тези аргументи не са достатъчно конкретни и обосновани, за да оправдаят изключение от публичния достъп. Омбудсманът призова Комисията да предостави достъп до въпросните документи или да представи основателни причини за



това.

75. Поради това Омбудсманът отбелязва със сериозно разочарование, че в своето подробно становище Комисията само повтаря своите предходни недостатъчни причини за прилагане на изключението за достъп по отношение на защитата на правните становища до документи (1) [38] , (2) и (3): той отново заявява, че пълното оповестяване на тези документи би накърнило способността му да получава пълни и независими правни становища, както и свободата му на действие в бъдеще по отношение на обсъжданите в тези документи въпроси.

76. Омбудсманът счита, че не е необходимо да се повтарят вече предоставените подробни мотиви, за да се отговори на доводите на Комисията в това отношение (вж. точки 41—43 по-горе). Той обаче би искал да изясни един важен повод за загриженост във връзка с факта, че доводите на Комисията изглежда се основават на страха от създаване на прецедент за изготвяне на документи в бъдеще, а не само на съдържанието на настоящите документи. Като се има предвид, че според Омбудсмана въпросните документи не съдържат нищо, чието оповестяване би засегнало пряко защитата на въпросните правни становища, Комисията отново изглежда основава съображенията си на загриженост, че ако тези документи бъдат оповестени, тя ще трябва да оповести и в бъдеще документи, съдържащи чувствителни правни становища, т.е. правни съвети, които, ако бъдат оповестени, биха могли действително да навредят на защитения интерес. Омбудсманът отново посочва (вж. точка 43 по-горе), че подобни съображения се основават на основно погрешно схващане за функционирането на Регламент 1049/2001. Фактът, че преди това е бил предоставен публичен достъп до документи, попадащи в категорията на правните становища, няма отношение към въпроса дали даден документ, съдържащ правни съвети, ще бъде предоставен на обществеността в бъдеще. Въпросът дали е приложимо някое от изключенията от достъпа, предвидени в член 4 от Регламент 1049/2001, се определя чрез анализ на съдържанието на съответния документ към момента на подаване на искането. Следователно не съществува риск от създаване на прецедент в начина, по който Комисията изглежда разглежда въпроса.

77. В заключение омбудсманът отново подчертава, че този случай се отнася до основното право на публичен достъп до документи [39] . Неспазването на това основно право е още по-важно в настоящия случай, като се има предвид, че исканите документи засягат всички основни права, т.е. те се отнасят до приемането на Хартата на основните права. Следователно Омбудсманът е на мнение най-силно за позицията на Комисията. Той отбелязва с най-голямо съжаление, че Комисията не е използвала тази възможност, за да разгледа своите подробни и конструктивни съображения относно това кога и как следва да се прилагат изключенията от публичния достъп, като по този начин не е взела предвид или умишлено е отказала да се ангажира с аргументите на омбудсмана относно съдебната практика на съдилищата на ЕС. Това обосновава заключението на омбудсмана, че в този конкретен случай и поради конкретните причини, посочени по-горе, позицията на Комисията представлява съществено нарушение на основното право на достъп до документи, предвидено в член 42 от Хартата.



78. Омбудсманът счита, че настоящият случай е от такова значение, че обикновено заслужава да се изготви специален доклад до Европейския парламент. Въпреки това, за да се съобрази с изричното желание на жалбоподателя да получи окончателно решение по въпроса, омбудсманът приключва случая с критична забележка, която отразява сериозността на този въпрос.

В. Заключение

Въз основа на своята проверка по тази жалба омбудсманът я приключва със следната критична забележка:

Комисията е нарушила Хартата на основните права, като неправилно е отказала да предостави публичен достъп до документи, отнасящи се до правото на отказ на Обединеното кралство от Хартата на основните права.

Комисията не мотивирала надлежно отказа си да предостави публичен достъп.

Като квалифицира части от документите като ирелевантни, Комисията неправилно е пренебрегнала искането на жалбоподателя за получаване на достъп до пълните документи и по този начин е избегнала задължението да посочи основателни причини за отказ на пълен достъп.

Предвид значението на съответните документи за правата на гражданите на ЕС и факта, че Комисията не се ангажира конструктивно с подробния анализ, представен от омбудсмана, това представлява сериозен случай на лошо администриране.

Жалбоподателят и Комисията ще бъдат информирани за това решение.

П. Никифорос Диамандурос

Съставено в Страсбург на 17 декември 2012 година.

[1] Отказът от участие на Обединеното кралство в крайна сметка беше включен в Протокол № 30 към Договора за функционирането на Европейския съюз. Член 1 от Протокола гласи следното:

" 1. Хартата не разширява възможността на Съда на Европейския съюз или на който и да е съд или правораздавателен орган на Полша или на Обединеното кралство да установи, че законовите, подзаконовите или административните разпоредби,



практики или действия на Полша или на Обединеното кралство са несъвместими с основните права, свободи и принципи, които тя потвърждава.

2. По-специално и за да се избегнат съмнения, нищо в дял IV от Хартата не създава подлежащи на обжалване права, приложими за Полша или Обединеното кралство, освен доколкото Полша или Обединеното кралство са предвидили такива права в националното си законодателство.

[2] Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 3).

[3] Член 7, параграфи 1 и 3 и член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент 1049/2001.

[4] Дело T-194/94 *Carvel и Guardian Newspapers срещу Съвета* [1995] ECR II-2765.

[5] Съединени дела C-39/05 P и C-52/05 P *Швеция и Turco/Съвет* [2008] ECR I-4723.

[6] *Idem*, точка 69.

[7] *Idem*, точка 69.

[8] *Idem*, точка 44.

[9] *Idem*, точка 45.

[10] *Идем*, точки 37—44.

[11] *Идем*, точка 46. Вж. също Решение на Общия съд от 22 март 2011 г. по дело *Access Info Europe/Съвет*, T-233/09, все още непубликувано в Сборника, точка 69.

[12] Вж. напр. Дело 294/83 *Les Verts / Парламент* [1986] ECR 1339, параграф 23 и съединени дела C-402/05 P и C-415/05 P *Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия* [2008] ECR I-6351, параграф 281.

[13] Дело T-233/09 *Access Info Europe/Съвет*, решение от 22 март 2011 г., все още непубликувано в Сборника, точка 74.

[14] Обединени дела C-39/05 P и C-52/05 P *Швеция и Turco/Съвет* [2008] ECR I-4723.

[15] *Идем*, точка 44.

[16] *Идем*, точка 42.



[17] Идем, точка 43.

[18] Омбудсманът счита, че конкретният аргумент, че пълното оповестяване на въпросните документи би засегнало способността на Комисията да действа ефективно по отношение на евентуални бъдещи преразглеждания на договора, е тясно свързан с нейния аргумент относно стратегията за преговори, който се разглежда в точки 50 и 51 по-долу.

[19] Обединени дела C-39/05 P и C-52/05 P *Швеция и Turco/Съвет* [2008] ECR I-4723, параграф 69.

[20] Idem, точка 69.

Самият факт, че правният съвет излиза *извън* рамките на законодателния процес, не означава непременно, че освобождаването му би причинило вреда. Както Съдът посочва по дело *Turco*, в такъв случай съответната институция е длъжна да мотивира подробно отказа си за достъп.

[22] Омбудсманът е заявявал в предишни случаи, че оповестяването може да засегне процеса на вземане на решения, ако дадена институция бъде принудена да разкрие мнения, изразени от нейните служби, които например са самокритични, спекулативни или спорни. Вж. например дело 355/2007/(TN)FOR (на разположение на уебсайта на Омбудсмана: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>) точка 49.

[23] Дело T-121/05 *Borax Europe Ltd срещу Комисията* [2009] ECR II-27, параграф 63.

[24] Решение на Общия съд от 22 март 2011 г. по дело *Access Info Europe/Съвет*, T-233/09, все още непубликувано в Сборника, точка 69.

[25] Решение по дело Idem, точка 78.

[26] Член 15 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

[27] На разположение на уебсайта на Омбудсмана:
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>

[28] Дело T-403/05 *My Travel Group plc./Комисия*, Сборник 2008 г., стр. II-2027.

[29] Вж. решението на омбудсмана по дело 355/2007/(TN)FOR, точка 49.

[30] Омбудсманът отбелязва в това отношение, че Комисията не е посочила никакви причини, поради които е отказан достъп до онези части от документите, които не се отнасят до Хартата на основните права.



[31] Дело C-506/08 Р *Швеция срещу MyTravel и Комисия*, решение от 21 юли 2011 г., все още непубликувано в Сборника.

[32] Съображения 11 и 4 от преамбюла и член 1 от Регламент 1049/2001; Съединени дела C-39/05 Р и C-52/05 Р *Швеция и Turco/Съвет* [2008] ECR I-4723, параграф 33; Дело C-139/07 Р *Комисията срещу Technische Glaswerke Ilmenau* [2010] ECR I-5885, параграф 51; Съединени дела C-514/07 Р, C-528/07 Р и C-52/07 Р, *Швеция и други срещу API и Комисията* [2010] ECR I-8533, параграф 69.

[33] Решение по дело Sison/Съвет, посочено по-горе, точка 63; Съединени дела C-39/05 Р и C-52/05 Р *Швеция и Turco/Съвет* [2008] ECR I-4723, параграф 36; Съединени дела C-514/07 Р, C-528/07 Р и C-52/07 Р, *Швеция и други срещу API и Комисията* [2010] ECR I-8533, параграф 73.

[34] Член 6, параграф 1 от Регламент 1049/2001.

[35] Член 6, параграф 2 от Регламент 1049/2001.

[36] Омбудсманът отбелязва, че Комисията е имала възможност да се консултира с жалбоподателя по този начин по отношение на документ (1), вместо да твърди, че това е един документ, части от който са „неотносими“.

[37] Член 6, параграф 3 от Регламент 1049/2001.

Който според омбудсмана се състои от два документа, вж. точка 38 по-горе.

[39] Член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз.