Europos ombudsmenas

Šį puslapį išvertė mašininio vertimo programa [Nuoroda]. *Mašininiuose vertimuose gali būti klaidų, tekstas gali būti nevisiškai aiškus ir tikslus. Ombudsmenas neprisiima atsakomybės už jokius neatitikimus. Patikimiausią ir teisiškai tikslią informaciją rasite originale anglų kalba, kurio nuoroda pateikta pirmiau. Daugiau informacijos rasite mūsų* kalbų ir vertimo politikoje [Nuoroda].

Europos ombudsmeno sprendimas, kuriuo baigiamas skundo 2293/2008/(BB)(FOR)TN prieš Europos Komisiją tyrimas

Sprendimas
Byla 2293/2008/(BB)(FOR)TN - **Atidaryta** 08/10/2008 - **Rekomendacijos** 21/07/2011 - **Sprendimas** 17/12/2012

Skundas susijęs su Europos Komisijos atsisakymu suteikti skundo pateikėjui galimybę visuomenei susipažinti su dokumentais, susijusiais su Jungtinės Karalystės atsisakymu netaikyti Pagrindinių teisių chartijos.

Konstatavęs, kad Komisija tinkamai nemotyvavo savo atsisakymo leisti visuomenei susipažinti su dokumentais, Ombudsmenas pateikė Komisijai rekomendacijos projektą, prašydamas jos apsvarstyti galimybę susipažinti su nagrinėjamais dokumentais arba nurodyti pagrįstas priežastis, dėl kurių ji to nepadarė.

Komisija atmetė Ombudsmeno rekomendacijos projektą nenurodydama tinkamų priežasčių. Taigi Ombudsmenas užbaigė bylą pateikdamas griežtą kritinę pastabą. Jis nurodė, kad Komisija pažeidė Pagrindinių teisių chartiją, nes neteisėtai atsisakė suteikti visuomenei galimybę susipažinti su dokumentais, susijusiais su Jungtinės Karalystės atsisakymu netaikyti Pagrindinių teisių chartijos. Šiuo atžvilgiu jis pažymėjo, kad Komisija nepateikė pagrįstų priežasčių, kodėl atsisakė leisti visuomenei susipažinti su dokumentais. Jis pridūrė, kad, kvalifikuodama dokumentų dalis kaip nereikšmingas, Komisija klaidingai neatsižvelgė į skundo pateikėjo prašymą leisti susipažinti su visais dokumentais ir taip išvengė pareigos nurodyti pagrįstas atsisakymo suteikti galimybę susipažinti su dokumentais priežastis. Galiausiai jis teigė, kad Komisija konstruktyviai nebendradarbiavo su išsamia ir konstruktyvia Ombudsmeno analize, nepaisant atitinkamų dokumentų svarbos ES piliečių teisėms.

Dėl skundo aplinkybių

1. Skundas susijęs su Europos Komisijos atsisakymu patenkinti NVO – Europos piliečių veiksmų tarnybos (ECAS) pateiktą prašymą leisti visuomenei susipažinti su dokumentais, kuriuos Komisijos tarnybos parengė tarpvyriausybinėje konferencijoje, po kurios valstybės narės pasirašė Lisabonos sutartį. Konkrečiai kalbant, dokumentų dalykas buvo susijęs su JK atsisakymu netaikyti Pagrindinių teisių chartijos [1] .

2. 2007 m. spalio 27 d. ECAS pateikė pirminę paraišką dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais pagal Reglamentą 1049/2001 [2] . 2007 m. gruodžio 19 d. Komisija išsiuntė atsakymą į pirminę paraišką. Ji nustatė penkis dokumentus, kurie patenka į ECAS prašymo taikymo sritį:

1. Dokumentas JUR(2007)30329,

2. Papildoma pastaba dėl dokumento JUR(2007)30329,

3. Dokumentas JUR(2007)55081,

4. Dokumentas JUR(2007)30464 ir

5. 2007 m. spalio 15 d. Europos Komisijos generalinio sekretoriaus raštas.

3. Komisija suteikė galimybę iš dalies susipažinti su dokumentais Nr. 1 ir Nr. 2. Ji atsisakė leisti susipažinti su dokumentais Nr. 3, 4 ir 5.

4. Komisija nusprendė, kad 1 ir 2 dokumentų dalims ir visam dokumentui Nr. 3 taikoma Reglamento 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies antroje įtraukoje numatyta visuomenės galimybės susipažinti su dokumentais išimtis, t. y. išimtis, susijusi su teisinių nuomonių apsauga. Konkrečiai, ji teigė, kad labai svarbu išsaugoti jų konfidencialumą, siekiant užtikrinti, kad šiuose dokumentuose išdėstytos nuomonės būtų pateiktos visiškai nepriklausomai ir objektyviai.

5. Komisija teigė, kad 4 ir 5 dokumentams, kurie yra su derybomis dėl naujos sutarties susiję vidaus pranešimai, taikoma Reglamento 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje numatyta išimtis dėl galimybės susipažinti su dokumentais, t. y. išimtis, susijusi su sprendimų priėmimo proceso apsauga. Ji teigė, kad jos tarnybos turi būti laisvos teikti patarimus ir nuomones savo hierarchijai. Jis pažymėjo, kad jos tarnybų galimybės laisvai reikšti savo nuomonę būtų apribotos, jei rengdamos tokius dokumentus, kokie nagrinėjami šioje byloje, jos turėtų atsižvelgti į galimybę viešai atskleisti jų nuomones ir vertinimus.

6. Galiausiai Komisija padarė išvadą, kad nėra jokių požymių, jog tolesnis aptariamų dokumentų atskleidimas būtų viešasis interesas, kuris nusvertų Komisijos ir jos tarnybų interesus.

7. 2008 m. sausio 11 d. ECAS pateikė kartotinę paraišką dėl galimybės susipažinti su dokumentais, kurią Komisija užregistravo 2008 m. sausio 16 d. Komisija atsakė 2008 m. kovo 5

d. raštu, patvirtindama savo ankstesnį sprendimą neleisti visuomenei susipažinti su atitinkamais dokumentais, išskyrus 1 ir 2 dokumentų dalis.

8. Savo laiške ji nurodė, kad 1, 2 ir 3 dokumentų tikslas – pateikti Komisijai patarimus dėl „įvairių teisinių galimybių“, kurias ji turi derybų, po kurių buvo priimta Lisabonos sutartis, kontekste. Šie dokumentai leido Komisijai paremti tas galimybes, kurios buvo suderinamos su ES teise, ir tęsti diskusijas kitais teisiniais klausimais. Ji nurodė, kad Komisija turi „išsaugoti savo gebėjimą gauti atviras ir objektyvias teisines konsultacijas“. Komisijos nuomone, visiškas dokumentų atskleidimas ateityje sumažintų jos veiksmų laisvę šiuose dokumentuose aptariamų klausimų atžvilgiu, nesvarbu, ar jie būtų susiję su sprendimų priėmimu, ar su Teismo bylomis. Be to, Komisija tvirtino, kad visiškas dokumentų atskleidimas taip pat rimtai pakenktų jos gebėjimui ateityje gauti nepriklausomą teisinę konsultaciją. Nuo šiol visiškas dokumentų atskleidimas priverstų Komisijos Teisės tarnybą elgtis santūriai ir labai atsargiai parengti savo rekomendacijas, o tai pakenktų Komisijos gebėjimui veiksmingai veikti ateityje peržiūrint Sutartis arba kitose veiklos srityse.

9. Komisija teigė, kad ji neatsisakė leisti susipažinti su aptariamais dokumentais vien dėl jų, kaip „teisinių nuomonių“, pobūdžio. Veikiau dokumentai buvo vertinami kiekvienu konkrečiu atveju.

10. Dėl dokumentų Nr. 4 ir Nr. 5 Komisija teigė, kad juos atskleidus viešai būtų viešai skelbiamos jos atstovų nuomonės ir vertinimai teisės ekspertų grupės posėdyje ir užsienio reikalų ministrų lygio susitikime, surengtame tarpvyriausybinės konferencijos kontekste. Šie dokumentai nebūtinai atspindi institucijos poziciją, o tik Komisijos atstovų aptartų klausimų suvokimą. Jie niekada nebuvo parengti siekiant apie juos pranešti derybų šalims ir *a fortiori* visuomenei. Viešai atskleidus šiuos dokumentus būtų viešai skelbiama, kaip Komisija veikia tokiose derybose, ir taip būtų atskleista institucijos derybų strategija. Toks atskleidimas labai pakenktų Komisijos derybų strategijai būsimose derybose. Išimties dėl galimybės susipažinti su dokumentais taikymo tikslas – apsaugoti institucijos sprendimų priėmimo procesą panašiose būsimose bylose. Dokumentų atskleidimas paskatintų darbuotojus susilaikyti nuo rašytinių nuomonių ir idėjų, kurios galėtų padėti apibrėžti institucijos poziciją tam tikru klausimu. Tai labai pakenktų laisvam keitimuisi nuomonėmis labai svarbiu klausimu, pavyzdžiui, šiuo klausimu. Taigi tai taip pat labai pakenktų Komisijos sprendimų priėmimo procesui, visų pirma atsižvelgiant į poreikį pasiekti bendrą jos tarnybų supratimą.

11. Kalbant apie viešąjį interesą atskleisti informaciją, Komisija pripažino ECAS kartotinėje paraiškoje pateikto argumento dėl piliečių teisės suprasti atsisakymo pagrindą svarbą. Tačiau ji teigia, kad šių dokumentų atskleidimas neparodytų priežasčių ir argumentų, kuriais remdamasi Jungtinės Karalystės vyriausybė priėmė sprendimą dėl atsisakymo, nes juose paprasčiausiai nenurodomos šios priežastys.

Tyrimo dalykas

12. Savo skunde ombudsmenui ECAS teigė, kad:

(1) Komisija nesilaikė Reglamente 1049/2001 nustatyto atsakymo į kartotinę paraišką termino; ir

(2) Komisija klaidingai atsisakė suteikti galimybę susipažinti su visais atitinkamais dokumentais.

Tyrimas

13. Skundas ombudsmenui buvo pateiktas 2008 m. rugpjūčio 12 d. 2008 m. spalio 8 d. ombudsmenas informavo Komisiją apie skundą ir paprašė jos pateikti nuomonę. Komisija nuomonę pateikė 2009 m. vasario 3 d. ECAS pateikė savo pastabas 2009 m. gegužės 25 d., o 2009 m. gruodžio 15 d. Ombudsmeno tarnybos atliko atitinkamų dokumentų patikrinimą. 2011 m. liepos 21 d. Ombudsmenas pateikė Komisijai rekomendacijos dėl skundo projektą, prašydamas iki 2011 m. lapkričio 30 d. pateikti išsamią Komisijos nuomonę. Pratęsus terminą ir vėluojant, 2012 m. kovo 30 d. Komisija pateikė išsamią nuomonę. Išsami nuomonė buvo perduota ECAS, kuri 2012 m. birželio 1 d. pateikė savo pastabas.

Ombudsmeno analizė ir išvados

A. Dėl tariamo termino nesilaikymo

Ombudsmenui pateikti argumentai

14. ECAS teigė, kad terminas, per kurį Komisija turėjo atsakyti į kartotinę paraišką, baigėsi 2008 m. vasario 27 d. Tačiau Komisijos atsakymas pateiktas 2008 m. kovo 5 d.

15. Komisija nurodė, kad ji išsiuntė ECAS raštą, kuriame pripažino, kad negali laikytis Reglamente 1049/2001 nustatyto termino, ir atsiprašė už vėlavimą.

Ombudsmeno vertinimas

16. Reglamente Nr. 1049/2001 reikalaujama, kad pirminės ir kartotinės paraiškos būtų tvarkomos „nedelsiant“. Reglamente 1049/2001 taip pat nustatyti paraiškų dėl galimybės susipažinti su dokumentais nagrinėjimo terminai: pirminė paraiška ir kartotinė paraiška turi būti išnagrinėtos per 15 darbo dienų; išimtinėmis aplinkybėmis šis terminas gali būti pratęstas 15 darbo dienų pirminei paraiškai ir kartotinei paraiškai [3] .

17. 2008 m. sausio 11 d. ECAS pateikė kartotinę paraišką dėl galimybės susipažinti su dokumentais, kurią Komisija užregistravo 2008 m. sausio 16 d. Komisija pratęsė atsakymo pateikimo terminą ir galiausiai atsakė 2008 m. kovo 5 d. raštu, t. y. 35 darbo dienas nuo kartotinės paraiškos užregistravimo. Todėl Komisija penkiomis dienomis viršijo atsakymo

pateikimo terminą.

18. Ombudsmenė nustatė, kad nors pagirtina, kad Komisija informavo ECAS apie jos nesugebėjimą laikytis termino, per kurį turi būti atsakyta į kartotinę paraišką, vis dėlto Komisija į kartotinę paraišką atsakė pasibaigus teisiniam terminui. Tai yra netinkamo administravimo atvejis. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad nustatytas netinkamo administravimo atvejis yra susijęs su konkrečiu praeityje įvykusiu įvykiu, kurio dabar negalima ištaisyti, Ombudsmenas nemanė, kad tikslinga toliau nagrinėti šį klausimą atsižvelgiant į jo rekomendacijos projektą.

B. Dėl teiginio, kad Komisija neteisingai atsisakė suteikti galimybę susipažinti su visais susijusiais dokumentais, ir su tuo susijusio prašymo leisti susipažinti su dokumentais

Ombudsmenui pateikti argumentai

19. ECAS teigė, kad iš Komisijos argumentų neaišku, kaip tikslus dokumentų atskleidimas pakenktų būsimam Komisijos sprendimų priėmimo procesui.

20. ECAS laikėsi nuomonės, kad Komisijos požiūris, jog visuomenė neturėtų turėti prieigos prie to, kaip ji veikia savo viduje vykstant Tarpvyriausybinės konferencijos derybų procesui, yra labai prieštaringas. ECAS nuomone, Komisijos argumentai reikštų, kad galbūt visuomenė niekada negalėtų susipažinti su dokumentais, susijusiais su tarpvyriausybine konferencija. ECAS daro išvadą, kad Komisija laikosi pozicijos, jog jos „vidinė virtuvė“ visada turi būti apsaugota ir kad joks viešasis interesas negali pateisinti dokumentų, susijusių su derybomis ir teisėkūros procesu, atskleidimo. ECAS nori išvengti to, kad visos klasės dokumentai būtų laikomi paslaptyje dėl to, kad dokumentai yra derybų dalis. ECAS nuomone, Komisija griežtai nepaaiškino ir netaikė visuomenės galimybės susipažinti su dokumentais išimčių.

21. ECAS taip pat teigė, kad Komisija neįvykdė savo įsipareigojimo iš tikrųjų subalansuoti piliečių interesą susipažinti su institucijos turimais dokumentais ir bet kokį institucijų interesą išlaikyti savo svarstymų konfidencialumą [4] ECAS pareiškė, kad JK atsisakymo galimybė neabejotinai atitinka viešąjį interesą: visuomenė yra labai suinteresuota sužinoti Jungtinės Karalystės vyriausybės, kitų valstybių narių ir institucijų poziciją arba jos nebuvimą, kiek tai susiję su atsisakymo galimybe. ECAS pareiškė, kad Europos piliečiai turi teisę žinoti priežastis, dėl kurių Jungtinėje Karalystėje jie neturės tokių pačių pagrindinių teisių kaip kitose valstybėse narėse. Vien tai, kad šiuo atveju Komisijos atstovų nuomonė ir vertinimas bus viešai prieinami, nėra viršesnis už šį interesą. Ji nurodė, kad būdas, kuriuo Komisija padarė išvadą, kad viešasis interesas atskleisti informaciją nėra svarbesnis už interesą apsaugoti nepriklausomų teisinių konsultacijų teikimą Komisijai, nėra skaidrus. ECAS taip pat nerado įrodymų, kad Komisija iš tikrųjų būtų atlikusi pusiausvyros tyrimą.

22. Savo nuomonėje Komisija laikėsi nuomonės, kad ji išsamiai paaiškino priežastis, dėl kurių nusprendė, kad atskleidus atitinkamus dokumentus būtų rimtai pakenkta jos gebėjimui gauti

visapusiškas ir nepriklausomas teisines konsultacijas, taip pat jos gebėjimui sėkmingai dalyvauti derybose būsimose tarpvyriausybinėse konferencijose, kartu nesukuriant atitinkamos naudos suprasti aplinkybes ir priežastis, kuriomis grindžiamas Jungtinės Karalystės vyriausybės sprendimas netaikyti Pagrindinių teisių chartijos. Komisija dar kartą pabrėžė, kad minėtuose dokumentuose nepaaiškinamos priežastys ar argumentai, dėl kurių Jungtinės Karalystės vyriausybė priėmė sprendimą. Komisija nurodė, kad ji neatmetė galimybės susipažinti su visos kategorijos dokumentais, susijusiais su tarpvyriausybinėse konferencijose vykusiomis derybomis. Veikiau jos sprendimas buvo pagrįstas konkrečia ir individualia atitinkamų dokumentų analize.

23. Komisija pareiškė, kad jai žinomas Teisingumo Teismo sprendimas *Turco byloje* [5] , kuriame Teismas nurodė, kad didesnis teisėkūros proceso atvirumas suteikia piliečiams galimybę aktyviau dalyvauti sprendimų priėmimo procese ir užtikrina didesnį administracijos teisėtumą, veiksmingumą ir atskaitingumą piliečiams demokratinėje sistemoje. Tačiau, kaip nurodyta pirmiau, Komisija laikėsi nuomonės, kad iš atitinkamų dokumentų nematyti priežasčių ar argumentų, kuriais remdamasi JK vyriausybė priėmė sprendimą. Be to, dokumentai susiję ne su įprastu teisėkūros procesu, o su derybomis tarpvyriausybinėje konferencijoje. Ji priminė, kad *Turco byloje* Teismas nusprendė, kad institucija gali atsisakyti atskleisti „ *konkrečią teisinę nuomonę [...], kuri yra ypač opaus pobūdžio arba kurios taikymo sritis yra ypač plati ir apima daugiau nei atitinkamo teisėkūros proceso kontekstas* “ [6] .

24. Savo pastabose dėl Komisijos nuomonės ECAS atkreipė dėmesį į Komisijos nuorodą į *Turco* sprendimą ir teisę atsisakyti leisti susipažinti su „konkrečiąja *teisine nuomone [...], kuri yra ypač opaus pobūdžio arba kurios taikymo sritis yra ypač plati ir apima ne tik atitinkamą teisėkūros procesą* “ [7] . Tačiau ECAS mano, kad Komisija neįrodė, kaip tai būtų taikoma atitinkamiems dokumentams.

25. ECAS taip pat pakartojo neradusi įrodymų, kad Komisija atliko pusiausvyros tyrimą. ECAS nurodė, kad Teisingumo Teismas sprendime *Turco* nurodė, jog „[*institucija] privalo patikrinti, ar esama viršesnio viešojo intereso, pateisinančio informacijos atskleidimą* “ [8] , ir kad „[*institucija*] *turi suderinti konkretų interesą, kuris turi būti saugomas neatskleidžiant atitinkamo dokumento, ir, inter alia, viešąjį interesą, kad dokumentas būtų prieinamas atsižvelgiant į iš to kylančius privalumus, kaip pažymėta Reglamento 1049/2001 preambulės 2 konstatuojamojoje dalyje, dėl didesnio atvirumo, nes tai leidžia piliečiams aktyviau dalyvauti sprendimų priėmimo procese ir užtikrina didesnį administracijos teisėtumą, veiksmingumą ir atskaitingumą piliečiams demokratinėje sistemoje.* “ [9] Teismas pridūrė, kad tai ypač svarbu tais atvejais, kai institucija veikia kaip teisės aktų leidėja. ECAS mano, kad argumentai dėl platesnio informacijos atskleidimo taip pat taikomi teisės aktams, priimtiems tarpvyriausybinėse konferencijose, o ne tik tam, ką Komisija vadina „ *įprastu teisėkūros procesu* “.

26. ECAS taip pat teigia, kad viešasis interesas atskleisti informaciją yra platesnis nei aplinkybių ir priežasčių, kuriomis grindžiamas Jungtinės Karalystės vyriausybės sprendimas netaikyti Chartijos, supratimas. Piliečiai turi nuspręsti, ar dokumentai yra svarbūs, ar ne.

Ombudsmeno vertinimas, po kurio parengtas rekomendacijos projektas

Pirminės pastabos

27. Remiantis teismų praktika, siekiant nustatyti, ar Reglamento 1049/2001 4 straipsnis pateisina prašomų dokumentų neatskleidimą [10] , turi būti atliekamas trijų etapų tyrimas.

28. Pirma, reikia nustatyti, ar dokumentai iš tikrųjų patenka į kategoriją, kuriai taikomos nurodytos išimtys. Šioje byloje Komisija rėmėsi 4 straipsnio 2 dalies antroje įtraukoje ir 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje numatyta išimtimi. 4 straipsnio 2 dalies antra įtrauka gali būti taikoma tik tuo atveju, jei dokumentuose yra „ *teisinė konsultacija* “. 4 straipsnio 3 dalies antra pastraipa gali būti taikoma tik tuo atveju, jei dokumentuose yra „ *vidaus naudojimui skirtų nuomonių* “.

29. Antra, reikia nustatyti, ar dokumentų, kuriuose yra teisinių konsultacijų, atskleidimas ir dokumentų, kuriuose yra nuomonių, atskleidimas vidaus reikmėms atitinkamai pakenktų teisinių nuomonių apsaugai (4 straipsnio 2 dalies antra įtrauka) arba rimtai pakenktų institucijos sprendimų priėmimo procesui (4 straipsnio 3 dalis). Apibendrinant reikia atlikti „žalos tyrimą“.

30. Trečia, jei nustatoma, kad viešas dokumento atskleidimas pakenktų atitinkamiems interesams, institucija, atlikdama palyginimą, turi patikrinti, ar vis dėlto egzistuoja viršesnis viešasis interesas atskleisti informaciją.

31. Ombudsmenas pabrėžė, kad kai institucija atsako į prašymus leisti susipažinti su dokumentais, susijusiais su ES teisės aktų priėmimu, ir ypač kai nagrinėja, ar egzistuoja viršesnis viešasis interesas atskleisti dokumentus, susijusius su Sąjungos teisės aktų priėmimu, institucija turi atsižvelgti į tai, kad galimybė susipažinti su dokumentais, susijusiais su ES teisės aktų priėmimu, piliečiams gali būti labai svarbi demokratinėje teisinėje sistemoje, kaip antai ES. Atvirumas, susijęs su galimybe susipažinti su dokumentais, susijusiais su ES teisės aktų priėmimu, padeda stiprinti demokratiją, nes leidžia piliečiams išsamiai stebėti sprendimų priėmimo procesą teisėkūros procedūrose dalyvaujančiose institucijose ir taip tikrinti visą svarbią informaciją, kuri buvo konkretaus teisėkūros procedūra priimamo akto pagrindas. Tai jiems suteikia žinių ir supratimo apie įvairius aspektus, kuriais grindžiami teisės aktai, kurie turės įtakos jų gyvenimui [11] . Apskritai toks atvirumas yra būtina veiksmingo naudojimosi demokratinėmis ES piliečių teisėmis sąlyga. Siekdamas aiškumo ombudsmenas taip pat pabrėžė, kad teisės aktų skaidrumo svarba akivaizdžiai negali būti naudojama kaip argumentas siekiant mažesnio administracinio teisės aktų taikymo skaidrumo.

32. Ombudsmenas nustatė, kad minėti svarstymai yra ypač svarbūs dokumentams, kurie sudaro ES sutarčių pagrindą, kurie kartais vadinami „pirminiais teisės aktais“ arba, iš tiesų, konstitucine chartija [12] . Šioje byloje nagrinėjami dokumentai yra susiję su Lisabonos sutarties priėmimu, ypač su Pagrindinių teisių chartijos teisiniu statusu. Ombudsmeno nuomone, galimybė susipažinti su dokumentais, rodančiais, kaip įsigaliojo Lisabonos sutartis, yra svarbi siekiant, kad piliečiai suprastų Sutartį, ir didina piliečių atžvilgiu ne tik pačios Chartijos, bet ir ES

teisės bei apskritai ES teisėtumą. Bendrasis Teismas taip pat pažymėjo, kad klausimo, su kuriuo susiję prašomi dokumentai, svarba Sąjungos piliečiams yra svarbi nustatant, ar minėtų dokumentų atskleidimas iš tikrųjų padarytų žalos [13] .

33. Ombudsmenas taip pat priminė, kad Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 2 konstatuojamojoje dalyje teigiama, jog atvirumas suteikia piliečiams galimybę aktyviau dalyvauti sprendimų priėmimo procese ir užtikrina didesnį administracijos teisėtumą, veiksmingumą ir atskaitingumą piliečiams demokratinėje sistemoje. Reglamento 1049/2001 2 konstatuojamojoje dalyje taip pat nurodyta, kad atvirumas taip pat padeda stiprinti demokratijos principus ir pagarbą pagrindinėms teisėms, kaip nustatyta ES sutarties 6 straipsnyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje.

34. Be to, Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 12 straipsnyje pabrėžiama, kad ypač svarbu suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, parengtais per teisės aktų priėmimo procedūras, kaip antai Lisabonos sutartis, kurie yra teisiškai privalomi valstybėse narėse arba jų atžvilgiu, nurodant, kad, atsižvelgiant į taisykles dėl galimybės susipažinti su dokumentais išimties, tokie aktai yra tiesiogiai prieinami visuomenei elektronine forma arba per registrą.

35. Remiantis tuo, kas išdėstyta, Komisijos argumentas, susijęs su *Turco* byla [14] , kad aptariami dokumentai yra susiję ne su įprasta teisėkūros procedūra, o su derybomis tarpvyriausybinėje konferencijoje, yra visuomenės galimybės susipažinti su dokumentais argumentas, o ne argumentas prieš. Be to, nesvarbu, ar atitinkami dokumentai gali paaiškinti labai konkretų klausimą, *kodėl* JK vyriausybė nusprendė netaikyti Pagrindinių teisių chartijos, nėra tinkamas klausimas. Veikiau svarbu tai, kad nagrinėjamuose dokumentuose paaiškinami įvairūs ES teisės aktų, šiuo atveju pirminės ES teisės aktų, priėmimo proceso aspektai.

36. Kalbėdamas apie palyginimą, ar egzistuoja viršesnis viešasis interesas atskleisti dokumentą, ombudsmenas pažymėjo, kad iš tiesų ieškovas gali ir turi atkreipti atitinkamos institucijos dėmesį į viešojo intereso klausimus, susijusius su informacijos atskleidimu, kad padėtų institucijai nustatyti, ar egzistuoja viršesnis viešasis interesas atskleisti informaciją. Tačiau tai nereiškia, kad atitinkama institucija, atlikdama pusiausvyrą, negali *ex officio* atsižvelgti į kitus galimus viešojo intereso klausimus. Tai dar svarbiau, nes pateikdamas paraišką dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais pareiškėjas nežinos konkretaus dokumentų turinio. Tačiau dokumentus turinti institucija žino konkretų dokumentų turinį. Taigi institucija gali geriau įvertinti visus galimus klausimus, susijusius su visuomenės interesu atskleisti dokumentus. Apibendrinant, jei institucija mano, kad dokumento atskleidimas pakenktų Reglamentu (EB) Nr. 1049/2001 saugomam interesui, institucija turi *ex officio* atsakyti į klausimą, ar esama viršesnio viešojo intereso, pateisinančio informacijos atskleidimą [15] .

37. Reikia pabrėžti, kad nebūtina pereiti į antrąjį etapą (žalos testą), jei nesilaikoma pirmojo etapo (saugomos kategorijos dokumento), ir nebūtina pereiti į trečiąjį etapą (subalansavimas), jei nesilaikoma antrojo etapo.

Teisinių nuomonių apsauga (4 straipsnio 2 dalies antra įtrauka)

38. Ombudsmenas, susipažinęs su 1–3 dokumentais, pirmiausia paaiškino, kad 1 dokumentą iš tikrųjų sudaro du dokumentai: Pirmasis (dokumentas Nr. 1) yra 2007 m. birželio 6 d. raštas, kuriame iš esmės išdėstyta Komisijos darbotvarkė rengiantis artėjančiai tarpvyriausybinei konferencijai. Antrasis dokumentas (1a dokumentas) yra prie 1 dokumento pridėtas pranešimas, kuriame nagrinėjami įvairūs siūlomos sutarties aspektai, įskaitant Chartiją. Ombudsmenas laikėsi nuomonės, kad 1a, 2 ir 3 dokumentuose tikrai gali būti laikomos teisinės „konsultacijos". Tačiau Ombudsmenas ir toliau buvo įsitikinęs, kad taip yra dėl dokumento Nr. 1.

39. Kalbant apie žalos kriterijų, t. y. klausimą, ar dokumentų atskleidimas pakenktų teisinių konsultacijų apsaugai, Ombudsmenas pabrėžė, kad tai, jog teisės tarnyba rengdama dokumentą pažymėjo dokumentą kaip „konfidencialų", yra reikšminga, bet ne lemiama. Šiuo atžvilgiu reikėtų pabrėžti, kad, nors svarbu ir svarbu, kad teisės tarnyba kai kuriuos dokumentus pažymėtų kaip „konfidencialius", kai jie buvo parengti, analizė, ar teisėtam interesui bus padaryta žala dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais, turi būti atliekama kiekvieną kartą, kai pateikiamas prašymas leisti visuomenei susipažinti su dokumentais. Tokia analizė turi būti grindžiama žala, kuri būtų padaryta viešai atskleidus dokumentus tuo metu, kai buvo pateiktas ir išnagrinėtas prašymas leisti susipažinti, o ne dokumentų rengimo metu. Reikia pabrėžti, kad dokumentas, kuris jo rengimo metu gali būti konfidencialus, nes, pavyzdžiui, yra susijęs su vykstančiomis derybomis, gali nustoti būti konfidencialus vėliau, pavyzdžiui, pasibaigus atitinkamoms deryboms.

40. Ombudsmenas sutiko, kad 4 straipsnio 2 dalies antra įtrauka apima būtinybę užtikrinti, kad institucija galėtų gauti atviras, objektyvias ir išsamias teisines konsultacijas [16] . Tačiau Teisingumo Teismas pažymėjo, jog tam, kad būtų galima remtis rizika, kad bus pakenkta interesui kaip pagrindu neleisti visuomenei susipažinti su dokumentais, tokia rizika turi būti pagrįstai nuspėjama, o ne vien hipotetinė [17] Šiuo klausimu nepakanka bendrai ir abstrakčiai ir be pagrįstų argumentų teigti, kad viešai atskleidžiant dokumentą, kuriame pateikiamos teisinės konsultacijos, bus pakenkta institucijos interesui.

41. Komisija teigė, kad visiškas 1–3 dokumentų atskleidimas ateityje sumažintų jos *veiksmų* laisvę „šiuoose *dokumentuose aptariamu klausimu", nesvarbu* , ar jis būtų susijęs su sprendimų priėmimu, ar su Teismo bylomis [18] . Ombudsmenas atkreipė dėmesį į tai, kad *byloje Turco* Teismas nurodė, jog negalima atsisakyti leisti susipažinti su teisine nuomone, susijusia su teisėkūros procesu, išskyrus atvejus, kai teisinės konsultacijos yra „ *ypač jautrios arba ypač plačios apimties, viršijančios atitinkamo teisėkūros proceso kontekstą* ". [19] Teismo pozicijos logika yra ypač įtikinama ir galinga. Įvairių nuomonių, įskaitant teisines nuomones, formulavimas yra neatsiejamas nuo teisėkūros proceso. Negali būti laikoma, kad tokia nuomonė yra išreikšta ir viešai skelbiama teisėkūros procesui. Iš tiesų, viešai skelbiant tokias teisines nuomones sustiprinamas ir įteisinamas teisėkūros procesas. Taigi Teisingumo Teismas *byloje Turco* netiesiogiai pripažino, kad teisinės konsultacijos, teikiamos dėl teisės aktų *formulavimo* (pačio teisėkūros proceso), turėtų būti atskirtos nuo, pavyzdžiui, teisinių nuomonių dėl būsimo šių teisės aktų *taikymo* konkrečiose situacijose (teisinės konsultacijos, nepatenkančios į teisėkūros proceso sritį) [20] Šios bylos dokumentai susiję su patarimais dėl teisės aktų *formulavimo* . Nors dokumentuose pateiktos teisinės konsultacijos tikrai yra susijusios su labai svarbiu

klausimu – Lisabonos sutartimi, nėra akivaizdu, kad teisinės konsultacijos „ *apsiriboja ne tik atitinkamo teisėkūros proceso kontekstu* “.

42. Net jei būtų laikoma, kad tam tikri teisinių konsultacijų aspektai „ *neapsiriboja atitinkamo teisėkūros proceso aplinkybėmis* “, ombudsmenas bet kuriuo atveju negalėjo suprasti, kaip konkrečiai visuomenei paskelbus dokumentus, susijusius su Sutarties priėmimu, ateityje sumažėtų Komisijos „ *veiksmų laisvė* “, net ir klausimais, susijusiais su konkrečiu šių taisyklių taikymu [21] . Be to, Komisija nepateikė jokio argumento, leidžiančio manyti, kad nagrinėjami dokumentai, kaip tai suprantama pagal *Turco* bylą, yra ypač slapto pobūdžio.

43. Kalbėdamas apie Komisijos susirūpinimą, kad jos darbuotojai, jei dokumentai, kuriuose pareiškiama jų nuomonė, būtų skelbiami visuomenei, jos darbuotojai turėtų (per daug) atsargiai rengti savo nuomonę, ombudsmenas pažymėjo, kad šis susirūpinimas, atrodo, grindžiamas klaidinga *prezumpcija* , kad dokumentai bus paskelbti, *nors* juose yra nuomonių, kurios galėtų pakenkti teisėtiems interesams, jei jie būtų paskelbti viešai. Iš tiesų, jei dokumente būtų nieko, ką atskleidus būtų padaryta žala teisėtiems interesams, pagal Reglamentą 1049/2001 būtų leidžiama atsisakyti leisti visuomenei susipažinti su šiuo dokumentu. Taigi susirūpinimo, kad darbuotojai negali laisvai reikšti savo nuomonės, sprendimas yra neatsiejamas nuo Reglamento 1049/2001. Komisija gali ir turėtų imtis priemonių patikinti savo darbuotojus, kad tinkamai taikomas Reglamentas 1049/2001 apsaugo jų gebėjimą laisvai reikšti savo nuomonę. Tinkamai informuodama savo darbuotojus apie taikytinas taisykles dėl galimybės susipažinti su dokumentais, taip pat apie su jomis susijusius teisinius visuomenės galimybės susipažinti su dokumentais apribojimus, Komisija galėtų išvengti savo darbuotojų suvaržymo rizikos [22] .

44. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, ombudsmenas nusprendė, kad šiuo atveju Komisija dar nepateikė pakankamai konkrečių ir pagrįstų argumentų, pateisinančių 4 straipsnio 2 dalies antros įtraukos taikymą, kad būtų atsisakyta leisti susipažinti su visais neatskleistais 1, 1a, 2 ir 3 dokumentų elementais.

Vidaus reikmėms skirtos nuomonės (4 straipsnio 3 dalies antra pastraipa)

45. Susipažinęs su dokumentais Nr. 4 ir Nr. 5, ombudsmenas padarė išvadą, kad juose pateikiamos vidaus reikmėms skirtos nuomonės, kurios yra svarstymų ir preliminarių konsultacijų Komisijoje dalis.

46. Kalbant apie vidaus reikmėms skirtas nuomones, tam, kad būtų atsisakyta leisti susipažinti su dokumentais, taip pat turi būti padaryta išvada, kad rizika, jog bus pakenkta saugomam interesui, yra pagrįstai nuspėjama, o ne vien hipotetinė [23] . Ombudsmenas nemanė, kad Komisija paaiškino, kaip dokumentų, kurie „ *nebūtinai atspindi institucijos poziciją* “, o tik „ *Komisijos atstovų požiūris į aptartus klausimus* “, atskleidimas pakenktų jos sprendimų priėmimo procesui. Dokumentai, kuriuose pateikiamos vidaus reikmėms skirtos nuomonės, kurios yra svarstymų ir preliminarių konsultacijų dalis, *nebūtinai atspindi* institucijos nuomonę.

47. Be to, kaip pažymėjo Bendrasis Teismas, teisės akto pasiūlymo etape parengtas dokumentas yra skirtas aptarti ir nėra skirtas palikti nepakeistą. Viešoji nuomonė puikiai gali

suprasti, kad institucija, kuri parengia tokį dokumentą, gali vėliau pakeisti jo turinį [24] Be to, būtent dėl demokratinių debatų pobūdžio teisės aktų pasiūlymo etape pareikštoms nuomonėms gali būti taikomos ir teigiamos, ir neigiamos pastabos iš visuomenės ir žiniasklaidos [25] .

48. Be to, jei Komisijos argumentai dėl dokumentų, kurie nebūtinai atspindi institucijos poziciją, būtų laikomi pakankamais, kad būtų atsisakyta suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, tai reikštų, kad visos vidaus reikmėms skirtos nuomonės, neatsižvelgiant į jų konkretų turinį, niekada nebūtų atskleistos. Toks požiūris akivaizdžiai prieštarautų Rezoliucijos Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies antros pastraipos formuluotei ir reikšmei, pagal kurią leidžiama neatskleisti tokių nuomonių tik tuo atveju, jei ir kada atskleidimas rimtai pakenktų institucijos sprendimų priėmimo procesui.

49. Taip pat reikėtų nepamiršti, kad pats Reglamento 1049/2001 tikslas – suteikti piliečiams kuo daugiau informacijos apie tai, kaip veikia piliečių vardu veikianti ES viešojo administravimo institucija. Iš esmės juo siekiama suteikti galimybę susipažinti su įvairiais požiūriais tiek institucijų viduje, tiek už jų ribų, o tai leistų institucijai priimti galutinę poziciją. Todėl argumentas, kad atskleidimas atskleistų „ *Komisijos atstovų požiūrį į aptartus klausimus* “, negali būti priežastis neatskleisti informacijos. Priešingai, ombudsmenas dar kartą pabrėžė, kad tokio suvokimo atskleidimas yra pats informacijos atskleidimo tikslas.

50. Ombudsmenas nusprendė, kad tas pats pasakytina ir dėl Komisijos argumento, kad dokumentuose atskleidžiama jos derybų strategija. Pirma, reikia tvirtai pabrėžti, kad pats tikslas, kurio siekiama taisyklėmis dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais, yra atskleisti, kaip veikia institucijos, taip suteikiant piliečiams galimybę suprasti, kaip priimami sprendimai jų vardu. Toks atvirumas sukuria ir išlaiko institucijų ir ES teisėtumą piliečių akyse.

51. Ombudsmenas neatmetė galimybės, kad derybų strategijos atskleidimas (ypač vykstant deryboms) gali pakenkti ES ir jos piliečių interesams, kai tokios derybos yra susijusios su tarptautiniais ES ir trečiųjų šalių susitarimais. Tačiau reikia pabrėžti, kad šioje byloje nagrinėjamos „derybos“ buvo susijusios su derybomis, po kurių buvo priimta pirminė ir (arba) konstitucinė Sąjungos teisė. Todėl aptariamos derybos turėtų būti laikomos teisėkūros proceso dalimi. Kaip pažymėta šios išvados 34 ir 35 punktuose, ypač svarbu, kad per tokią procedūrą parengti dokumentai būtų skelbiami viešai. Ombudsmeno nuomone, dar svarbiau leisti susipažinti su dokumentais, dėl kurių priimami teisės aktai, kuriais *atveriamas* teisėkūros procesas. Iš tiesų pačioje Lisabonos sutartyje pripažįstama teisėkūros proceso *atvėrimo* nauda. Pavyzdžiui, jame nustatyta, kad Taryba posėdžiauja viešai, kai svarsto įstatymo galią turinčio akto projektą ir dėl jo balsuoja [26] .

52. Be to, Komisijos argumentas, kad dokumentai niekada nebuvo parengti siekiant juos perduoti derybų šalims ir *a fortiori* visuomenei, nėra pagrįsta priežastis atsisakyti leisti susipažinti su dokumentais. Jei turėtų būti skelbiami tik tie dokumentai, kurie buvo parengti „siekiant“, kad būtų paskelbti visuomenei, Reglamentas Nr. 1049/2001 nereikalingas.

53. Dėl Komisijos argumento, kad atskleidus dokumentus darbuotojai būtų atgrasomi nuo rašytinių nuomonių ir idėjų, galinčių padėti apibrėžti institucijos poziciją konkrečiu klausimu,

Ombudsmenas nurodė 43 punktą ir paaiškinimą, kad šis susirūpinimas grindžiamas prielaida, jog Reglamentas Nr. 1049/2001 bus taikomas netinkamai. Dėl 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje nustatytos galimybės susipažinti su dokumentais, ombudsmenas toliau išplėtojo šiuos argumentus nurodydamas savo sprendimą byloje 355/2007/(TN)FOR [27] Tokiu atveju Ombudsmenas pateikė konkrečių atvejų, kai remiantis tame straipsnyje numatyta išimtimi gali būti atsisakyta suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, pradėdamas nuo Pirmosios instancijos teismo argumentų *MyTravel* byloje [28] Ombudsmenas padarė išvadą, kad gali kilti rizika institucijos sprendimų priėmimo galimybėms, jei institucija atskleis dokumentus, kuriuose yra kritikos, kaip byloje „ *Mano kelionė* “, bet galbūt ir atskleisdama dokumentus, kuriuose yra spekuliatyvių ar prieštaringų nuomonių [29] .

54. Nagrinėjamu atveju Ombudsmenas nemanė, kad Komisija pateikė tinkamai pagrįstus argumentus, pavyzdžiui, kad dokumentuose yra savikritiškų, spekuliacinių ar prieštaringų nuomonių, dėl kurių būtų galima taikyti 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje numatytą išimtį. Šiuo atžvilgiu reikėtų pabrėžti, kad išimtis dėl galimybės susipažinti su dokumentais pagal šį straipsnį gali būti taikoma tik tada, kai galima įrodyti, kad atskleidus informaciją būtų *rimtai* pakenkta institucijos sprendimų priėmimo procesui.

55. Galiausiai Ombudsmenas nusprendė, kad metodika, kurią Komisija taikė svarstydama galimybę suteikti galimybę susipažinti su dokumentais iš dalies, atrodo neteisinga. Atrodo, kad Komisija paskelbė tik tas dokumentų dalis, kurios, jos nuomone, yra akivaizdžiai nekenksmingos (pvz., jos sprendimas paskelbti dokumento Nr. 1). Ombudsmeno nuomone, Komisija turėjo stengtis nustatyti tas dokumentų dalis, kurios galėtų *padaryti žalos* , jei jos būtų paskelbtos, ir tada išbraukti šiuos konkrečius žodžius ar sakinius. Tada ji turėjo suteikti galimybę susipažinti su visomis likusiomis dokumentų dalimis.

56. Ombudsmenas dar kartą pabrėžė, kad tam, kad būtų galima taikyti bet kokią išimtį dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais, atitinkama institucija turi pateikti tinkamai išsamius motyvus. Šiuo atveju Komisija to nepadarė [30] .

57. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, ombudsmenė nustatė, kad Komisija, nagrinėdama EKA paraišką dėl galimybės susipažinti su dokumentais, nustatė netinkamo administravimo atvejį. Todėl jis pateikė Komisijai šį rekomendacijos projektą:

Komisija turėtų apsvarstyti galimybę suteikti galimybę susipažinti su atitinkamais dokumentais arba nurodyti pagrįstas priežastis, kodėl taip nėra.

Po rekomendacijos projekto Ombudsmenui pateikti argumentai

58. Savo išsamioje nuomonėje dėl rekomendacijos projekto Komisija teigė, kad ne visi penki dokumentai visiškai patenka į kartotinės paraiškos taikymo sritį. Komisijos nuomone, skundo pateikėjo prašymu yra svarbios tik 1, 4 ir 5 dokumentų dalys. Todėl, atsižvelgdama į šiuos dokumentus ir į Ombudsmeno rekomendaciją, Komisija tik svarstė, ar atsisakymas leisti susipažinti su atitinkamomis šių dokumentų dalimis buvo pagrįstas. Komisija taip pat nurodė,

kad ji iš naujo įvertino visiškai neatskleistas dokumentų dalis (2) ir 3.

59. Iš naujo išnagrinėjusi visus (2) ir 3 dokumentus bei „atitinkamas“ 1, 4 ir 5 dokumentų dalis, Komisija teigė, kad ji pagrįstai atsisakė leisti susipažinti su „atitinkamomis dokumento dalimis“ (1), su dokumento dalimis (2) ir su visu dokumentu (3). Komisija teigė, kad jų atskleidimas pakenktų jos gebėjimui gauti visapusiškas ir nepriklausomas teisines konsultacijas, taip pat jos veiksmų laisvei ateityje šiuose dokumentuose aptariamu klausimu, nesvarbu, ar priimant sprendimus, ar nagrinėjant teismo bylas.

60. Dėl Ombudsmeno išvados, kad 1 dokumento dalyje, kurią sudaro 2007 m. birželio 6 d. raštas, nėra „teisinių konsultacijų“, Komisija teigė, kad ši dokumento dalis (1) nepatenka į kartotinės paraiškos taikymo sritį, kaip paaiškinta jos 2008 m. kovo 5 d. patvirtinančiame sprendime.

61. Dėl neatskleistų atitinkamų dokumento (4) dalių, kurias sudaro viena įtrauka, ir dokumento (5) dalių, kurias sudaro viena pastraipa, Komisija nusprendė, kad, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo sprendimą byloje C-506/08 P [31] , nebegalima atsisakyti leisti susipažinti su dokumentais pagal Reglamento 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies antrą pastraipą. Komisija taip pat pažymėjo, kad kai kurios pirmojo dokumento (5) puslapio dalys taip pat yra svarbios, nes jos susijusios su Chartija. Todėl Komisija pritaria Ombudsmeno rekomendacijos projektui, suteikdama skundo pateikėjui galimybę susipažinti su šiomis „atitinkamomis dokumentų dalimis“ (4) ir 5 dalyje.

62. Savo pastabose dėl išsamios Komisijos nuomonės ECAS apibendrino, kad, nepaisant to, jog Ombudsmeno analizė ir išsamūs motyvai leido jam padaryti išvadą, kad Komisija turėtų iš naujo leisti susipažinti su nagrinėjamais dokumentais arba nurodyti pagrįstas priežastis to nepadaryti, Komisija, išskyrus dokumentus (4) ir 5, tik pakartojo Ombudsmeno savo rekomendacijos projekte atmestą poziciją. ECAS teigimu, išskyrus vieną pastraipą, Komisija nepateikė jokios nuorodos į Ombudsmeno argumentus ir nepaaiškino jų atmetimo priežasčių. Visų pirma, nėra jokių įrodymų, kad Komisija atliko Ombudsmeno nustatytą trijų etapų tyrimą.

63. ECAS teigė, kad Komisijos pozicija dėl jos „veiksmų ribos“ yra tas pats argumentas, kuriuo ji rėmėsi 2008 m. kovo 5 d. patvirtinančiame sprendime. Nepaisant to, Komisija šiuo klausimu tebesilaiko, nors Ombudsmenas nusprendė, kad šis argumentas yra nepagrįstas dėl jo grynai hipotetinio pobūdžio.

64. ECAS teigimu, paskutinis trijų etapų nagrinėjimo etapas yra ypač svarbus šiai bylai. ECAS nuomone, Komisija neįrodė, kad atliko palyginimą, kad nustatytų, jog, nors atitinkamiems dokumentams taikoma susipažinimo su dokumentais išimtis, yra viršesnis viešasis interesas atskleisti informaciją arba jo nėra. Savo sprendime byloje T-233/09 Bendrasis Teismas pažymėjo, kad „tam, kad *piliečiai galėtų naudotis savo demokratinėmis teisėmis, jie turi turėti galimybę išsamiai stebėti teisėkūros procedūrose dalyvaujančių institucijų sprendimų priėmimo procesą ir turėti galimybę susipažinti su visa svarbia informacija* “. ECAS teigė, kad jei taip yra antrinės teisės atveju, šis argumentas yra dar svarbesnis pirminės ES teisės aktų atžvilgiu. Todėl Komisijai sunku pagrįsti, kaip svarbiau apriboti galimybę susipažinti su atitinkamais

dokumentais, o ne informuoti ES piliečius, kodėl jų teisės pagal Chartiją neturi poveikio Jungtinėje Karalystėje.

65. ECAS teigimu, Komisijos sprendimas iš dalies atskleisti du dokumentus neturi esminės reikšmės arba visai neturi esminės reikšmės, atsižvelgiant į tai, kad atskleistose dalyse pateikiama informacija yra nepakankama, kad iš viso būtų galima suprasti bet ką apie procedūrą. Audito Rūmų nuomone, jei iš atskleistos informacijos negalima padaryti išvados, tai iš esmės yra ne dalinis išleidimas, o gestas.

66. Dėl 1 ir 1a dokumentų ECAS painioja Komisijos argumentą, kad ji nepatenka į kartotinės paraiškos taikymo sritį, nes Ombudsmeno atlikta dokumento analizė leidžia manyti, kad ji iš tikrųjų buvo svarbi EKA prašymui susipažinti su dokumentais. Galiausiai ECAS teigia, kad tai, kiek laiko jai prireikė Komisijai imtis veiksmų kiekviename proceso etape, kelia didelį susirūpinimą.

67. Išsiuntusi savo pastabas dėl išsamios Komisijos nuomonės, ECAS raštu kreipėsi į Ombudsmeną, norėdamas gauti galutinį ombudsmeno sprendimą šiuo klausimu.

Ombudsmeno vertinimas po jo rekomendacijos projekto

68. Ombudsmenas primena, kad iš esmės visi institucijų turimi dokumentai turėtų būti prieinami visuomenei. Reglamentu (EB) Nr. 1049/2001 siekiama užtikrinti kuo didesnį šios visuomenės teisės susipažinti su dokumentais veiksmingumą. [32] Kaip jau nurodyta Ombudsmeno rekomendacijos projekte (31 ir 32 punktai), labai svarbus atvirumas susipažinti su dokumentais, susijusiais su ES teisės aktų priėmimu. Nagrinėjamu atveju nagrinėjami dokumentai susiję su Lisabonos sutarties priėmimu, ypač su Pagrindinių teisių chartijos teisiniu statusu. Galimybė susipažinti su dokumentais, rodančiais, kaip įsigaliojo Lisabonos sutartis, yra svarbi siekiant, kad piliečiai suprastų Sutartį, ir didina ne tik Sutarties ir Chartijos, bet ir ES teisės bei apskritai ES teisėtumą piliečių atžvilgiu.

69. Ombudsmenas taip pat primena, kad galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais išimtys turi būti aiškinamos ir taikomos griežtai [33] .

70. Ombudsmenas palankiai vertina tai, kad Komisija nusprendė suteikti papildomą galimybę susipažinti su dokumentais (4) ir 5. Tačiau Komisijos taikytas požiūris analizuojant šiuos dokumentus ir dokumentą (1) kelia rimtą susirūpinimą dėl procedūrinio klausimo . Dėl 1, 4 ir 5 dokumentų Komisija leido vienašališkai nustatyti, kurios šių dokumentų dalys yra „svarbios“ skundo pateikėjo prašymui. Šiuo atžvilgiu Ombudsmenas pažymi, kad pagal Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 nėra „atitinkamų dokumento dalių“ tais atvejais, kai dokumentai, su kuriais buvo prašoma leisti susipažinti, buvo aiškiai identifikuoti. Iš esmės visi institucijų turimi dokumentai yra prieinami visiems.

71. Ombudsmenas pažymi, kad jei prašymas nėra pakankamai tikslus, kad institucija galėtų nustatyti *visus* su prašymu susijusius dokumentus [34] , institucija šiuo klausimu turėtų

konsultuotis su pareiškėju [35] . Neatrodo, kad Komisija atkreipė skundo pateikėjo dėmesį į tokį susirūpinimą dėl šioje byloje nagrinėjamo prašymo suteikti prieigą [36] .

72. Be to, jei paraiška susipažinti su dokumentais susijusi su labai ilgu dokumentu, institucija gali dar kartą konsultuotis su pareiškėju, kad būtų rastas teisingas sprendimas [37] . Ombudsmeno nuomone, toks sprendimas galėtų būti toks, kad institucija, remdamasi su pareiškėju sutartomis pagrįstomis priežastimis, turėtų išnagrinėti tik labai ilgo dokumento dalis . Tačiau ombudsmenas pabrėžia, kad toks sprendimas turi būti rastas bendradarbiaujant su pareiškėju. Ombudsmenas pažymi, kad šios bylos dokumentai nėra labai ilgi.

73. Neatsižvelgęs į tai, kas išdėstyta, Ombudsmenas nurodo, kad vienintelis galiojantis atsisakymo leisti susipažinti su dokumento dalimi pagrindas yra tai, kad taikoma viena iš Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnyje numatytų išimčių, susijusių su galimybe susipažinti su dokumentais. Todėl tai, kad tam tikros dokumento dalys institucijos požiūriu gali būti laikomos „nesvarbiomis“, nėra pagrįsta priežastis atsisakyti leisti susipažinti su šiomis dalimis . Ombudsmenas pažymi, kad Komisija neteigė, jog išimtis dėl galimybės susipažinti su dokumentais būtų taikoma „nesvarbioms“ dokumentų dalims (1), 4 ir 5. Todėl Komisijos atsisakymas suteikti galimybę susipažinti su „nesvarbiomis“ dokumentų dalimis yra klaidingas.

74. Dėl esminių bylos aspektų Ombudsmenas pažymi, kad savo rekomendacijos Komisijai projekte jis išsamiai išanalizavo Komisijos argumentus dėl atsisakymo leisti susipažinti su dokumentais šioje byloje, pateikdamas išsamias ir konstruktyvias priežastis, pagrįstas taikytina teismų praktika, dėl kurių jis padarė išvadą, kad šie argumentai nebuvo pakankamai konkretūs ir pagrįsti, kad būtų galima taikyti visuomenės galimybės susipažinti su dokumentais išimtį. Ombudsmenas paragino Komisiją suteikti galimybę susipažinti su atitinkamais dokumentais arba nurodyti pagrįstas priežastis, kodėl taip nėra.

75. Todėl Ombudsmenas su dideliu nusivylimu pažymi, kad savo išsamioje nuomonėje Komisija tik pakartoja savo ankstesnes nepakankamas priežastis taikyti išimtį dėl galimybės susipažinti su dokumentais (1) [38] , 2 ir 3: ji pakartoja, kad visiškas šių dokumentų atskleidimas pakenktų jos gebėjimui gauti visapusiškas ir nepriklausomas teisines konsultacijas, taip pat jos veiksmų laisvei ateityje šiuose dokumentuose aptariamu klausimu.

76. Ombudsmenas mano, kad nebūtina kartoti jau pateiktų išsamių argumentų, kad būtų atsižvelgta į Komisijos argumentus šiuo klausimu (žr. šio sprendimo 41–43 punktus). Tačiau jis norėtų paaiškinti vieną svarbų susirūpinimą keliantį klausimą, susijusį su tuo, kad Komisijos argumentai, atrodo, grindžiami baime sukurti precedentą rengiant dokumentus ateityje, o ne tik šių dokumentų turiniu. Atsižvelgiant į tai, kad, ombudsmeno nuomone, atitinkamuose dokumentuose nėra nieko, ko atskleidimas tiesiogiai pakenktų nagrinėjamų teisinių nuomonių apsaugai, atrodo, kad Komisija savo argumentus grindžia susirūpinimu, kad atskleidus šiuos dokumentus ateityje ji taip pat turės atskleisti dokumentus, kuriuose yra neskelbtinų teisinių nuomonių, t. y. teisines konsultacijas, kurios, jas atskleidus, galėtų iš tikrųjų pakenkti saugomam interesui. Ombudsmenas dar kartą pažymi (žr. šio sprendimo 43 punktą), kad toks motyvavimas grindžiamas esminiu klaidingu Reglamento Nr. 1049/2001 veikimo supratimu. Tai, kad visuomenei anksčiau buvo leista susipažinti su dokumentais, patenkančiais į teisinių

konsultacijų kategoriją, neturi jokios įtakos klausimui, ar konkretus dokumentas su teisinėmis konsultacijomis ateityje bus viešai paskelbtas. Klausimas, ar taikytina viena iš Reglamento 1049/2001 4 straipsnyje numatytų išimčių dėl galimybės susipažinti su dokumentais, sprendžiamas išanalizavus konkretaus atitinkamo dokumento turinį prašymo pateikimo momentu. Taigi nėra jokios rizikos, kad bus sukurtas precedentas, kuriuo Komisija, atrodo, vertins šį klausimą.

77. Baigdamas ombudsmenas dar kartą pabrėžia, kad ši byla susijusi su pagrindine teise visuomenei susipažinti su dokumentais [39] . Šios pagrindinės teisės nepaisymas šiuo atveju yra dar svarbesnis, nes prašomi dokumentai susiję su visomis pagrindinėmis teisėmis, t. y. su Pagrindinių teisių chartijos priėmimu. Todėl ombudsmenas laikosi griežčiausio požiūrio į Komisijos poziciją. Jis labai apgailestaudamas pažymi, kad Komisija nepasinaudojo šia galimybe išsamiai ir konstruktyviai argumentuodama, kada ir kaip turėtų būti taikomos galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais išimtys, taip nepaisydama ombudsmeno argumentų dėl ES teismų praktikos arba sąmoningai atsisakydama juos nagrinėti. Tai pagrindžia Ombudsmeno išvadą, kad šiuo konkrečiu atveju ir dėl pirmiau minėtų konkrečių priežasčių Komisijos pozicija iš esmės pažeidžia Chartijos 42 straipsnyje numatytą pagrindinę teisę susipažinti su dokumentais.

78. Ombudsmenas mano, kad ši byla yra tokia svarbi, kad paprastai verta parengti Europos Parlamentui specialiąją ataskaitą. Tačiau, siekdamas patenkinti aiškų skundo pateikėjo norą gauti galutinį ombudsmeno sprendimą šiuo klausimu, ombudsmenas užbaigia bylą kritine pastaba, atspindinčia šio klausimo rimtumą.

C. Išvada

Remdamasis savo tyrimu dėl šio skundo, ombudsmenas jį užbaigia šia kritine pastaba:

Komisija pažeidė Pagrindinių teisių chartiją, nes neteisėtai atsisakė suteikti visuomenei galimybę susipažinti su dokumentais, susijusiais su JK atsisakymu netaikyti Pagrindinių teisių chartijos.

Komisija nepateikė pagrįstų priežasčių, kodėl atsisakė suteikti galimybę visuomenei susipažinti su dokumentais.

Manydama, kad kai kurios dokumentų dalys yra nereikšmingos, Komisija klaidingai neatsižvelgė į skundo pateikėjo prašymą leisti susipažinti su visais dokumentais ir taip išvengė pareigos nurodyti pagrįstas atsisakymo suteikti galimybę susipažinti su dokumentais priežastis.

Atsižvelgiant į atitinkamų dokumentų svarbą ES piliečių teisėms ir į tai, kad Komisija konstruktyviai nebendradarbiavo su ombudsmeno pateikta išsamia analize, tai yra rimtas

netinkamo administravimo atvejis.

Apie šį sprendimą bus pranešta skundo pateikėjui ir Komisijai.

P. Nikiforos Diamandouros

Priimta Strasbūre 2012 m. gruodžio 17 d.

[1] Jungtinė Karalystė galiausiai buvo įtraukta į Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo Protokolą Nr. 30. Protokolo 1 straipsnis išdėstytas taip:

„ *1. Chartija neišplečia Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ar bet kurio Lenkijos ar Jungtinės Karalystės teismo ar tribunolo galimybės konstatuoti, kad Lenkijos arba Jungtinės Karalystės įstatymai ir kiti teisės aktai, praktika ar veiksmai yra nesuderinami su pagrindinėmis teisėmis, laisvėmis ir principais, kuriuos ji dar kartą patvirtina.*

2. Visų pirma, siekiant išvengti abejonių, jokia Chartijos IV antraštinės dalies nuostata nesukuria Lenkijai ar Jungtinei Karalystei taikytinų teismingumo teisių, išskyrus atvejus, kai Lenkija ar Jungtinė Karalystė tokias teises numatė savo nacionalinėje teisėje. "

[2] 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 3 t., p. 331).

[3] Reglamento Nr. 1049/2001 7 straipsnio 1 ir 3 dalys, 8 straipsnio 1 ir 2 dalys.

[4] Byla T-194/94 Carvel *ir Guardian laikraščiai prieš Tarybą* , 1995 m., Rink. p. II-2765.

[5] Sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/05 P, *Švedija ir Turco prieš Tarybą* , [2008] Rink. p. I-4723.

[6] Ten pat, 69 punktas.

[7] Ten pat, 69 punktas.

[8] Ten pat, 44 punktas.

[9] Ten pat, 45 punktas.

[10] Ten pat, 37–44 punktai.

[11] Ten pat, 46 punktas. Taip pat žr. 2011 m. kovo 22 d. Sprendimo *Access Info Europe prieš Tarybą* , T-233/09, dar nepaskelbto Rinkinyje, 69 punktą.

[12] Žr., pvz., 1986 m. birželio 12 d. Sprendimą *Les Verts* prieš *Parlamentą* (294/83, Rink. p. 1339, 23 punktas) ir 2008 m. rugsėjo 15 d. Sprendimą *Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Tarybą ir Komisiją, sujungtos bylos C-402/05 P ir* C-415/05 P, Rink. p. I-6351, 281 punktą.

[13] Byla T-233/09 *Access Info Europe prieš Tarybą* , 2011 m. kovo 22 d. sprendimas, dar nepaskelbtas Rinkinyje, 74 punktas.

[14] Sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/05 P, *Švedija ir Turco prieš Tarybą* , [2008] Rink. p. I-4723.

[15] Ten pat, 44 punktas.

[16] Ten pat, 42 punktas.

[17] Ten pat, 43 punktas.

[18] Ombudsmenas mano, kad konkretus argumentas, jog visiškas aptariamų dokumentų atskleidimas pakenktų Komisijos gebėjimui veiksmingai veikti, kiek tai susiję su galimais būsimais Sutarties pakeitimais, yra glaudžiai susijęs su jos argumentu dėl derybų strategijos, kuris nagrinėjamas 50 ir 51 punktuose.

[19] Sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/05 P, *Švedija ir Turco prieš Tarybą* , [2008] Rink. p. I-4723, 69 punktas.

[20] Ten pat, 69 punktas.

[21] Vien tai, kad teisinės konsultacijos *peržengia* teisėkūros proceso ribas, nebūtinai reiškia, kad jų atleidimas padarytų žalos. Kaip Teisingumo Teismas nurodė byloje *Turco* , tokiu atveju atitinkama institucija privalo išsamiai motyvuoti atsisakymą leisti susipažinti su dokumentais.

[22] Ombudsmenas anksčiau yra nurodęs, kad informacijos atskleidimas galėtų pakenkti sprendimų priėmimo procesui, jei institucija būtų priversta atskleisti savo tarnybų pareikštas nuomones, kurios, pavyzdžiui, buvo savikritiškos, spekuliacinės ar prieštaringos. Žr., pavyzdžiui, bylą 355/2007/(TN)FOR (galima rasti ombudsmeno interneto svetainėje: http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark) 49 punktas.

[23] Byla T-121/05 *Borax Europe Ltd prieš Komisiją* , Rink. p. II-27, 63 punktas.

[24] Byla T-233/09 *Access Info Europe prieš Tarybą* , 2011 m. kovo 22 d. sprendimas, dar nepaskelbtas Rinkinyje, 69 punktas.

[25] Ten pat, 78 punktas.

[26] Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 15 straipsnis.

[27] Ombudsmeno interneto svetainėje galima rasti: http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark

[28] Byla T-403/05 *My Travel Group plc. prieš Komisiją* , 2008 m. Rink. p. II-2027.

[29] Žr. ombudsmeno sprendimo byloje 355/2007/(TN)FOR 49 punktą.

[30] Ombudsmenas šiuo atžvilgiu pažymi, kad Komisija nepateikė jokių priežasčių, kodėl buvo atsisakyta leisti susipažinti su tomis dokumentų dalimis, kurios nesusijusios su Pagrindinių teisių chartija.

[31] Byla C-506/08 P *Švedija prieš MyTravel ir Komisiją* , 2011 m. liepos 21 d. sprendimas, dar nepaskelbtas Rinkinyje.

[32] Reglamento Nr. 1049/2001 11 ir 4 konstatuojamosios dalys ir 1 straipsnis; 2008 m. rugsėjo 15 d. Sprendimo *Švedija ir Turco prieš Tarybą, sujungtos bylos C-39/05 P ir* C-52/05 P, Rink. p. I-4723, 33 punktas; Sprendimo *Komisija prieš Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07* P, Rink. p. I-5885, 51 punktą; 2010 m. liepos 12 d. Sprendimo *Švedija ir kt. prieš API ir Komisiją, sujungtos bylos C-514/07 P, C-528/07 P ir* C-52/07 P, Rink. p. I-8533, 69 punktas.

[33] Sprendimo Sison prieš Tarybą 63 punktas; 2008 m. rugsėjo 15 d. Sprendimo *Švedija ir Turco prieš Tarybą, sujungtos bylos C-39/05 P ir* C-52/05 P, Rink. p. I-4723, 36 punktas; 2010 m. liepos 12 d. Sprendimo *Švedija ir kt. prieš API ir Komisiją, sujungtos bylos C-514/07 P, C-528/07 P ir* C-52/07 P, Rink. p. I-8533, 73 punktas.

[34] Reglamento Nr. 1049/2001 6 straipsnio 1 dalis.

[35] Reglamento Nr. 1049/2001 6 straipsnio 2 dalis.

[36] Ombudsmenas pažymi, kad Komisija turėjo galimybę taip konsultuotis su skundo pateikėju dėl dokumento (1), užuot teigusi, kad tai yra vienas dokumentas, kurio dalys yra „nesvarbios“.

[37] Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 6 straipsnio 3 dalis.

[38] Ombudsmeno nuomone, šiuos dokumentus sudaro du dokumentai, žr. 38 punktą.

[39] Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 42 straipsnis.