Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. *Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej* polityce językowej i tłumaczeniowej [Link].

Decyzji w sprawie 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Bezpodstawna odmowa udzielenia publicznego dostępu do dokumentów dotyczących odstąpienia Zjednoczonego Królestwa od stosowania Karty praw podstawowych

Decyzja
Sprawa 2293/2008/(BB)(FOR)TN - **Otwarta** 08/10/2008 - **Zalecenia w sprawie** 21/07/2011 - **Decyzja z** 17/12/2012

Skarga dotyczy odmowy udzielenia przez Komisję Europejską skarżącemu dostępu do dokumentów dotyczących odstąpienia Zjednoczonego Królestwa od stosowania Karty praw podstawowych.

Stwierdziwszy, że Komisja niedostatecznie szczegółowo uzasadniła swoją odmowę podania dokumentów do wiadomości opinii publicznej, Rzecznik sporządził projekt zalecenia, w którym zwrócił się do Komisji o rozważenie udostępnienia danych dokumentów lub, alternatywnie, o podanie przekonujących powodów nieudzielenia takiego dostępu.

Komisja odrzuciła projekt zalecenia Rzecznika, nie podając stosownego uzasadnienia. W związku z tym Rzecznik zamknął sprawę zdecydowaną uwagą krytyczną. Stwierdził, że Komisja naruszyła postanowienia Karty praw podstawowych, bezpodstawnie odmawiając podania do wiadomości opinii publicznej dokumentów dotyczących odstąpienia Zjednoczonego Królestwa od stosowania Karty praw podstawowych. Zwrócił uwagę, że Komisja nie podała odpowiedniego uzasadnienia swojej odmowy udzielenia publicznego dostępu do dokumentów. Dodał, iż uznając część dokumentacji za nieistotną, Komisja bezpodstawnie zlekceważyła wniosek skarżącego o udostępnienie wszystkich dokumentów, uchylając się tym samym od obowiązku podania przekonujących powodów odmowy ich udostępnienia. Na koniec podkreślił, że Komisja wykazała się brakiem woli współpracy przy szczegółowej i konstruktywnej analizie ze strony Rzecznika, mimo znaczenia danych dokumentów dla praw obywateli UE.

Okoliczności leżące u podstaw skargi

1. Skarga dotyczy odmowy udzielenia przez Komisję Europejską wniosku złożonego przez organizację pozarządową, Europejską Służbę Działań Obywatelskich (ECAS), o publiczny dostęp do dokumentów sporządzonych przez służby Komisji w kontekście konferencji międzyrządowej prowadzącej do podpisania traktatu lizbońskiego przez państwa członkowskie. W szczególności przedmiot dokumentów dotyczył klauzuli opt-out Zjednoczonego Królestwa z Karty praw podstawowych [1] .

2. ECAS złożył pierwotny wniosek o publiczny dostęp do dokumentów zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001 [2] w dniu 27 października 2007 r. W dniu 19 grudnia 2007 r. Komisja przesłała odpowiedź na pierwotny wniosek. Wskazano w nim pięć dokumentów wchodzących w zakres wniosku ECAS:

1. Dokument JUR(2007)30329,

2. Uwagi uzupełniającej do dokumentu JUR(2007)30329,

3. Dokument JUR(2007)55081,

4. Dokument JUR(2007)30464, oraz

5. Komunikat sekretarza generalnego Komisji Europejskiej z dnia 15 października 2007 r.

3. Komisja zapewniła częściowy dostęp do dokumentów 1 i 2. Odmówił dostępu do dokumentów 3, 4 i 5.

4. Komisja uznała, że części dokumentów 1 i 2 oraz wszystkie dokumenty 3 są objęte wyjątkiem dotyczącym publicznego dostępu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia 1049/2001, a mianowicie wyjątkiem dotyczącym ochrony doradztwa prawnego. W szczególności argumentował, że zachowanie ich poufności ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania, że opinie zawarte w tych dokumentach będą przedstawiane w sposób całkowicie niezależny i obiektywny.

5. Komisja podniosła, że dokumenty 4 i 5, będące notatkami wewnętrznymi dotyczącymi negocjacji nowego traktatu, są objęte wyjątkiem dotyczącym dostępu, o którym mowa w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia 1049/2001, a mianowicie wyjątkiem dotyczącym ochrony procesu decyzyjnego. Twierdziła ona, że jej służby muszą mieć swobodę udzielania porad i opinii na temat ich hierarchii. Wskazała ona, że zdolność jej służb do swobodnego wyrażania swoich poglądów zostałaby ograniczona, gdyby przy sporządzaniu dokumentów takich jak te, których dotyczy niniejsza sprawa, musiałyby one wziąć pod uwagę możliwość publicznego ujawnienia ich opinii i ocen.

6. Komisja stwierdziła wreszcie, że nic nie wskazuje na interes publiczny w dalszym ujawnieniu przedmiotowych dokumentów, który przeważałby nad interesem Komisji i jej służb.

7. W dniu 11 stycznia 2008 r. ECAS złożyła ponowny wniosek o udzielenie dostępu, który Komisja zarejestrowała w dniu 16 stycznia 2008 r. Komisja odpowiedziała pismem z dnia 5 marca 2008 r., w którym potwierdziła swoją wcześniejszą decyzję o odmowie publicznego dostępu do przedmiotowych dokumentów, z wyjątkiem części dokumentów 1 i 2.

8. W swoim piśmie Komisja stwierdziła, że celem dokumentów 1, 2 i 3 jest dostarczenie Komisji porad dotyczących „różnych opcji prawnych" dostępnych jej w kontekście negocjacji prowadzących do przyjęcia traktatu lizbońskiego. Dokumenty te umożliwiły Komisji poparcie tych wariantów, które były zgodne z prawem Unii, a także kontynuowanie dyskusji na temat innych kwestii prawnych. Stwierdził on, że Komisja musi „utrzymać swoją zdolność do otrzymania szczerej i obiektywnej porady prawnej". Zdaniem Komisji pełne ujawnienie dokumentów zmniejszyłoby jej margines swobody w przyszłości w odniesieniu do kwestii omawianych w tych dokumentach, zarówno w kontekście procesu decyzyjnego, jak i w kontekście spraw sądowych. Komisja stwierdziła następnie, że pełne ujawnienie dokumentów również poważnie naruszyłoby jej zdolność do uzyskania niezależnej porady prawnej w przyszłości. Pełne ujawnienie dokumentów zobowiązywałoby Służbę Prawną Komisji do zachowania własnej powściągliwości i opracowania opinii w bardzo ostrożny sposób, co wpłynęłoby na zdolność Komisji do skutecznego działania w potencjalnych przyszłych przeglądach Traktatów lub w innych dziedzinach działalności.

9. Komisja argumentowała, że nie odmówiła dostępu do przedmiotowych dokumentów jedynie ze względu na ich charakter jako „opinie prawne". Dokumenty były raczej oceniane indywidualnie dla każdego przypadku.

10. Jeśli chodzi o dokumenty 4 i 5, Komisja argumentowała, że ich ujawnienie upubliczniłoby opinie i oceny jej przedstawicieli na posiedzeniu Grupy Ekspertów Prawnych oraz spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w kontekście konferencji międzyrządowej. Dokumenty te niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko instytucji, lecz jedynie postrzeganie kwestii omawianych przez przedstawicieli Komisji. Nigdy nie zostały one sporządzone z zamiarem przekazania ich stronom negocjacji, *a fortiori* opinii publicznej. Publiczne ujawnienie tych dokumentów upubliczniłoby w domenie publicznej sposób, w jaki Komisja prowadzi takie negocjacje, ujawniając w ten sposób strategię negocjacyjną instytucji. Takie ujawnienie byłoby bardzo szkodliwe dla strategii negocjacyjnej Komisji w przyszłych negocjacjach. Powołanie się na wyjątek od dostępu ma na celu ochronę procesu decyzyjnego instytucji w podobnych przyszłych przypadkach. Ujawnienie dokumentów skłoniłoby pracowników do powstrzymania się od sporządzania pisemnych opinii i pomysłów, które mogą przyczynić się do określenia stanowiska instytucji w danej sprawie. Miałoby to poważny wpływ na swobodną wymianę poglądów w kwestiach o doniosłym znaczeniu, takich jak przedmiot przedmiotowy. W związku z tym byłoby to również bardzo szkodliwe dla procesu decyzyjnego Komisji, w szczególności w odniesieniu do potrzeby wypracowania wspólnego porozumienia między jej służbami.

11. Jeśli chodzi o interes publiczny przemawiający za ujawnieniem, Komisja uznała znaczenie argumentu przedstawionego przez ECAS w ponownym wniosku dotyczącym prawa obywateli do zrozumienia podstawy klauzuli opt-out. Twierdzi ona jednak, że ujawnienie tych dokumentów nie rzuciłoby żadnego światła na powody i argumenty, na podstawie których rząd Zjednoczonego Królestwa podjął decyzję w sprawie klauzuli opt-out, ponieważ po prostu nie odnoszą się one do tych powodów.

Przedmiot dochodzenia

12. W swojej skardze do Rzecznika Praw Obywatelskich ECAS podniosła, że:

(1) Komisja nie dotrzymała wyznaczonego w rozporządzeniu 1049/2001 terminu udzielenia odpowiedzi na ponowny wniosek; oraz

(2) Komisja niesłusznie odmówiła udzielenia pełnego dostępu do przedmiotowych dokumentów.

Dochodzenie

13. Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich została złożona w dniu 12 sierpnia 2008 r. W dniu 8 października 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Komisję o skardze i zwrócił się do niej o przedstawienie opinii. Komisja przedstawiła swoją opinię w dniu 3 lutego 2009 r. ECAS przedstawił swoje uwagi w dniu 25 maja 2009 r., a w dniu 15 grudnia 2009 r. służby Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadziły kontrolę przedmiotowych dokumentów. W dniu 21 lipca 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedłożył Komisji projekt zalecenia w sprawie skargi, zwracając się do Komisji o szczegółową opinię do dnia 30 listopada 2011 r. W związku z przedłużeniem terminu oraz dalszymi opóźnieniami Komisja przedłożyła swoją szczegółową opinię w dniu 30 marca 2012 r. Szczegółową opinię przekazano ECAS, która przedstawiła swoje uwagi w dniu 1 czerwca 2012 r.

Analiza i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Zarzucane nieprzestrzeganie terminu

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

14. ECAS twierdziło, że termin na udzielenie przez Komisję odpowiedzi na ponowny wniosek upłynął w dniu 27 lutego 2008 r. Odpowiedź Komisji pochodzi jednak z dnia 5 marca 2008 r.

15. Komisja oświadczyła, że przesłała ECAS pismo stwierdzające, że nie jest w stanie dotrzymać terminu określonego w rozporządzeniu 1049/2001, i przedstawiła swoje przeprosiny

za opóźnienie.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

16. Rozporządzenie 1049/2001 wymaga, aby wnioski wstępne, a także wnioski potwierdzające, były rozpatrywane „w sposób szybki". W rozporządzeniu 1049/2001 określono również terminy rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów: wstępny wniosek i wniosek potwierdzający muszą zostać rozpatrzone w ciągu 15 dni roboczych; w wyjątkowych okolicznościach termin ten może zostać przedłużony o 15 dni roboczych w przypadku pierwotnego wniosku i wniosku potwierdzającego [3] .

17. W dniu 11 stycznia 2008 r. ECAS złożyła ponowny wniosek o udzielenie dostępu, który został zarejestrowany przez Komisję w dniu 16 stycznia 2008 r. Komisja przedłużyła termin udzielenia odpowiedzi i ostatecznie udzieliła odpowiedzi pismem z dnia 5 marca 2008 r., tj. 35 dni roboczych po zarejestrowaniu wniosku potwierdzającego. W związku z tym Komisja przekroczyła o pięć dni termin na udzielenie odpowiedzi.

18. Rzecznik stwierdził, że chociaż można pochwalić fakt, iż Komisja poinformowała ECAS o niezdolności do dotrzymania terminu na udzielenie odpowiedzi na ponowny wniosek, to jednak po upływie terminu prawnego Komisja odpowiedziała na ponowny wniosek. Stanowi to przypadek niewłaściwego administrowania. Biorąc jednak pod uwagę, że przypadek niewłaściwego administrowania w niniejszej sprawie odnosi się do konkretnego zdarzenia w przeszłości, którego nie można obecnie naprawić, Rzecznik nie uznał za właściwe dalsze prowadzenie tej sprawy w kontekście swojego projektu zalecenia.

B. W przedmiocie zarzutu, zgodnie z którym Komisja niesłusznie odmówiła pełnego dostępu do przedmiotowych dokumentów i związanych z nim twierdzeń, że należy udzielić dostępu

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

19. ECAS argumentował, że z argumentów Komisji nie wynika jasno, w jaki sposób ujawnienie dokumentów byłoby szkodliwe dla przyszłego procesu decyzyjnego Komisji.

20. ECAS uznała, że opinia Komisji, że opinia publiczna nie powinna mieć dostępu do sposobu, w jaki działa wewnętrznie w trakcie negocjacji konferencji międzyrządowej, jest bardzo kontrowersyjna. Zdaniem ECAS rozumowanie Komisji oznaczałoby, że potencjalnie nigdy nie będzie możliwe uzyskanie dostępu do dokumentów związanych z konferencją międzyrządową. ECAS stwierdza, że stanowisko Komisji jest takie, że jej „wewnętrzna kuchnia" jest zawsze chroniona i że żaden interes publiczny nie może uzasadniać ujawnienia dokumentów dotyczących negocjacji i procesu legislacyjnego. ECAS pragnie uniknąć sytuacji, w której cała

klasa dokumentów jest utrzymywana w tajemnicy ze względu na to, że dokumenty te stanowią część negocjacji. Zdaniem ECAS Komisja nie interpretowała i nie stosowała w sposób ścisły wyjątków od publicznego dostępu.

21. ECAS twierdziło również, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi wyważenia rzeczywistego interesu obywateli w uzyskaniu dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji, a interesem instytucji polegającym na zachowaniu poufności ich obrad [4] ECAS stwierdził, że klauzula opt-out Zjednoczonego Królestwa niewątpliwie leży w interesie publicznym: opinia publiczna ma istotny interes w ustaleniu stanowiska rządu Zjednoczonego Królestwa, pozostałych państw członkowskich i instytucji w odniesieniu do klauzuli opt-out lub jej braku. ECAS stwierdził, że obywatele europejscy mają prawo znać powody, dla których nie będą mieli takich samych praw podstawowych w Zjednoczonym Królestwie, jak w innych państwach członkowskich. Sam fakt, że poglądy i ocena przedstawicieli Komisji zostaną w niniejszej sprawie umieszczone w domenie publicznej, nie przeważa nad tym interesem. Wskazała ona, że sposób, w jaki Komisja doszła do wniosku, iż interes publiczny polegający na ujawnieniu informacji nie przeważa nad interesem w ochronie udzielania jej niezależnej porady prawnej, nie jest przejrzysty. ECAS nie znalazła również dowodów na to, że Komisja rzeczywiście przeprowadziła test bilansujący.

22. W swojej opinii Komisja uznała, że szczegółowo wyjaśniła powody, które skłoniły ją do podjęcia decyzji, że ujawnienie przedmiotowych dokumentów poważnie naruszyłoby zarówno jej zdolność do uzyskania pełnej i niezależnej porady prawnej, jak i jej zdolność do skutecznego uczestnictwa w negocjacjach na przyszłych konferencjach międzyrządowych, nie generując jednocześnie współmiernych korzyści w zrozumieniu okoliczności i powodów leżących u podstaw decyzji rządu Zjednoczonego Królestwa o rezygnacji z Karty praw podstawowych. Komisja ponownie podkreśliła, że przedmiotowe dokumenty nie wyjaśniają powodów ani argumentów, które skłoniły rząd Zjednoczonego Królestwa do podjęcia decyzji. Komisja stwierdziła, że nie odmawia dostępu do całej kategorii dokumentów związanych z negocjacjami na konferencjach międzyrządowych. Jego decyzja opierała się raczej na konkretnej i indywidualnej analizie przedmiotowych dokumentów.

23. Komisja stwierdziła, że jest świadoma wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Turco* [5] , w którym Trybunał stwierdził, że zwiększona otwartość procesu legislacyjnego umożliwia obywatelom ściślejszy udział w procesie decyzyjnym i gwarantuje, że administracja cieszy się większą legitymacją oraz jest skuteczniejsza i bardziej odpowiedzialna przed obywatelami w systemie demokratycznym. Jak wskazano powyżej, Komisja uznała jednak, że przedmiotowe dokumenty nie wyjaśniają powodów ani argumentów, na podstawie których rząd Zjednoczonego Królestwa podjął decyzję. Ponadto dokumenty te nie dotyczą zwykłego procesu legislacyjnego, lecz negocjacji w ramach konferencji międzyrządowej. Przypomniała, że w sprawie *Turco* Trybunał orzekł, że instytucja może odmówić ujawnienia „ *szczególnej opinii prawnej [...] o charakterze szczególnie wrażliwym lub o szczególnie szerokim zakresie, wykraczającym poza ramy danego procesu legislacyjnego"* [6] .

24. W swoich uwagach dotyczących opinii Komisji ECAS odnotowała odniesienie Komisji do wyroku w sprawie *Turco* i do prawa do odmowy dostępu do „ *szczególnej opinii prawnej [...] o*

charakterze szczególnie wrażliwym lub o szczególnie szerokim zakresie, wykraczającym poza kontekst danego procesu legislacyjnego" [7] . ECAS uważa jednak, że Komisja nie wykazała, w jaki sposób miałoby to zastosowanie do przedmiotowych dokumentów.

25. ECAS powtórzyła również, że nie znalazła żadnych dowodów na to, że Komisja przeprowadziła test bilansujący. ECAS wskazał, że w wyroku w sprawie *Turco* Trybunał stwierdził, że „ *na [instytucji] spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy istnieje jakikolwiek nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie* " [8] oraz że „ *to do* [instytucji *] należy wyważenie szczególnego interesu, który ma być chroniony poprzez nieujawnienie danego dokumentu, między innymi a interesem publicznym, jakim jest udostępnienie dokumentu w świetle korzyści wynikających, jak wskazano w motywie 2 preambuły rozporządzenia nr 1049/2001, ze zwiększonej otwartości, ponieważ umożliwia to obywatelom ściślejszy udział w procesie decyzyjnym i gwarantuje, że administracja cieszy się większą legitymacją i jest bardziej efektywna i bardziej uwzględniona w odniesieniu do obywateli demokratycznych".* ECAS uważa, że rozumowanie przemawiające za szerszym ujawnieniem ma zastosowanie również do przepisów pochodzących z konferencji międzyrządowych, a nie tylko do tego, co Komisja określa mianem „ *zwykłego procesu legislacyjnego* ".

26. ECAS twierdzi ponadto, że interes publiczny przemawiający za ujawnieniem wykracza poza zrozumienie okoliczności i powodów leżących u podstaw decyzji rządu Zjednoczonego Królestwa o rezygnacji z karty. Do obywateli należy decyzja, czy dokumenty są istotne, czy nie.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich prowadząca do sporządzenia projektu zalecenia

Uwagi wstępne

27. Zgodnie z orzecznictwem należy przeprowadzić trzyetapową analizę w celu ustalenia, czy art. 4 rozporządzenia 1049/2001 uzasadnia nieujawnienie żądanych dokumentów [10] .

28. Po pierwsze, należy ustalić, czy dokumenty rzeczywiście należą do kategorii objętej przywołanymi wyjątkami. W niniejszej sprawie Komisja oparła się na wyjątku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie, a na wyjątku, o którym mowa w art. 4 ust. 3 akapit drugi. Artykuł 4 ust. 2 tiret drugie może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy dokumenty zawierają „ *doradztwo prawne* ". Artykuł 4 ust. 3 akapit drugi może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy dokumenty zawierają „ *opinie do użytku wewnętrznego* ".

29. Po drugie, należy ustalić, czy ujawnienie dokumentów zawierających porady prawne i ujawnienie dokumentów zawierających opinie do użytku wewnętrznego naruszyłoby odpowiednio ochronę porady prawnej (art. 4 ust. 2 tiret drugie) lub poważnie naruszyłoby proces decyzyjny instytucji (art. 4 ust. 3). Podsumowując, należy przeprowadzić „badanie szkody".

30. Po trzecie, jeżeli zostanie wykazane, że publiczne ujawnienie dokumentu zaszkodziłoby

zainteresowanym interesom, instytucja musi sprawdzić, czy mimo to istnieje jakikolwiek nadrzędny interes publiczny przemawiający za ujawnieniem.

31. Rzecznik podkreślił, że gdy instytucja odpowiada na wnioski o dostęp do dokumentów związanych z przyjęciem prawodawstwa UE, a zwłaszcza gdy analizuje, czy istnieje nadrzędny interes publiczny przemawiający za ujawnieniem dokumentów dotyczących przyjęcia przepisów UE, instytucja ta musi mieć na uwadze bardzo szczególne znaczenie, jakie uzyskanie dostępu do dokumentów dotyczących przyjęcia prawodawstwa UE może mieć dla obywateli w demokratycznym porządku prawnym, takim jak unijny. Otwartość w odniesieniu do dostępu do dokumentów związanych z przyjęciem prawodawstwa UE przyczynia się do wzmocnienia demokracji poprzez umożliwienie obywatelom szczegółowego śledzenia procesu decyzyjnego w instytucjach uczestniczących w procedurach ustawodawczych, a tym samym kontroli wszystkich istotnych informacji, które stanowiły podstawę danego aktu ustawodawczego. Zapewnia im to wiedzę i zrozumienie różnych względów leżących u podstaw prawodawstwa, które będą miały wpływ na ich życie. [11] Taka otwartość jest w sumie warunkiem wstępnym skutecznego korzystania z demokratycznych praw obywateli UE. W trosce o przejrzystość Rzecznik podkreślił również, że szczególne znaczenie przejrzystości w odniesieniu do prawodawstwa nie może być oczywiście wykorzystane jako argument przemawiający za mniejszą przejrzystością w odniesieniu do stosowania przepisów administracyjnych.

32. Rzecznik stwierdził, że powyższe rozważania mają największe znaczenie w odniesieniu do dokumentów stanowiących podstawę traktatów UE, które są czasami określane jako „prawo pierwotne" lub, w rzeczywistości, jako karta konstytucyjna. [12] W niniejszej sprawie przedmiotowe dokumenty dotyczą przyjęcia traktatu lizbońskiego, a w szczególności statusu prawnego Karty praw podstawowych. Rzecznik uznał, że dostęp do dokumentów pokazujących, w jaki sposób powstał traktat lizboński, jest ważny dla zrozumienia traktatu przez obywateli i zwiększa legitymację wobec obywateli, nie tylko samej karty, ale także prawa UE i UE w ogóle. Sąd podkreślił również, że znaczenie dla obywateli Unii kwestii, której dotyczą żądane dokumenty, odgrywa pewną rolę przy ustalaniu, czy ujawnienie tych dokumentów rzeczywiście wyrządziłoby szkodę [13] Traktat lizboński ma bez wątpienia największe znaczenie dla obywateli.

33. Rzecznik przypomniał również w związku z powyższym, że w motywie 2 rozporządzenia 1049/2001 stwierdzono, że otwartość umożliwia obywatelom ściślejszy udział w procesie decyzyjnym i gwarantuje, że administracja cieszy się większą legitymacją oraz jest skuteczniejsza i bardziej odpowiedzialna wobec obywateli w systemie demokratycznym. Motyw 2 rozporządzenia 1049/2001 stanowi również, że otwartość przyczynia się również do wzmocnienia zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu UE i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

34. Ponadto art. 12 rozporządzenia 1049/2001 podkreśla szczególne znaczenie zapewnienia dostępu do dokumentów sporządzonych w toku procedur przyjmowania aktów, takich jak traktat lizboński, które są prawnie wiążące w państwach członkowskich lub dla państw członkowskich, poprzez stwierdzenie, że z zastrzeżeniem przepisów dotyczących wyjątku od dostępu akty takie są bezpośrednio udostępniane publicznie w formie elektronicznej lub za pośrednictwem

rejestru.

35. W związku z powyższym argument Komisji odnoszący się do sprawy *Turco* [14] , zgodnie z którym przedmiotowe dokumenty nie dotyczą zwykłego procesu legislacyjnego, lecz negocjacji w ramach konferencji międzyrządowej, jest argumentem przemawiającym za publicznym dostępem, a nie argumentem przeciwko temu. W tej samej uwadze, czy przedmiotowe dokumenty mogą rzucić światło na bardzo konkretną kwestię, *dlaczego* rząd Zjednoczonego Królestwa postanowił zrezygnować z Karty praw podstawowych, nie jest istotnym zagadnieniem. Istotne jest raczej to, że przedmiotowe dokumenty rzucają światło na różne aspekty procesu przyjmowania prawodawstwa UE, w tym przypadku pierwotnego prawodawstwa UE.

36. Jeśli chodzi o wyważenie mające na celu ustalenie istnienia nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu dokumentu, Rzecznik wskazał, że z pewnością wnioskodawca może i powinien zwrócić uwagę zainteresowanej instytucji na kwestie interesu publicznego w ujawnieniu, aby pomóc instytucji w ustaleniu, czy istnieje nadrzędny interes publiczny przemawiający za ujawnieniem. Nie wyklucza to jednak, że dana instytucja bierze pod uwagę *z urzędu* inne możliwe kwestie leżące w interesie publicznym przy przeprowadzaniu bilansowania. Jest to tym ważniejsze, że przy składaniu wniosku o publiczny dostęp wnioskodawca nie będzie wiedział o konkretnej treści dokumentów. Instytucja posiadająca dokumenty zna jednak konkretną treść tych dokumentów. Instytucja jest zatem w stanie lepiej ocenić wszystkie możliwe kwestie związane z interesem publicznym w ujawnieniu dokumentów. Podsumowując, jeżeli instytucja uzna, że ujawnienie dokumentu zaszkodziłoby interesowi chronionemu rozporządzeniem 1049/2001, to dobrze jest, aby instytucja zajęła się *z urzędu* kwestią istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie [15] .

37. Należy podkreślić, że przejście do drugiego etapu (badanie szkody) nie jest konieczne, jeżeli pierwszy etap (dokument należący do kategorii chronionej) nie jest spełniony, a przejście do etapu trzeciego (sprawozdanie bilansujące) nie jest konieczne, jeżeli drugi etap nie jest przestrzegany.

Ochrona porady prawnej – art. 4 ust. 2 tiret drugie

38. Rzecznik Praw Obywatelskich, po sprawdzeniu dokumentów 1-3, wyjaśnił najpierw, że dokument 1 składa się w rzeczywistości z dwóch dokumentów: Pierwszym (dokument 1) jest nota z dnia 6 czerwca 2007 r., w której przedstawiono głównie porządek obrad Komisji w związku z zbliżającą się konferencją międzyrządową. Drugi (dokument 1a) to nota załączona do dokumentu 1, analizująca różne aspekty proponowanego traktatu, w tym Kartę. Rzecznik uznał, że dokumenty 1a, 2 i 3 można z pewnością uznać za zawierające „doradztwo prawne". Rzecznik Praw Obywatelskich pozostaje jednak przekonany, że tak jest w przypadku dokumentu 1.

39. Jeśli chodzi o kryterium szkody, tj. kwestię, czy ujawnienie dokumentów naruszyłoby ochronę porady prawnej, Rzecznik podkreślił, że fakt, iż służba prawna uznała dokument za

„poufny” w momencie jego sporządzenia, jest istotny, ale nie decydujący. W tym względzie należy podkreślić, że chociaż ważne i istotne jest, aby służby prawne oznaczyły niektóre dokumenty jako „poufne” w momencie ich sporządzania, analiza, czy szkoda dla uzasadnionego interesu wystąpi w wyniku publicznego dostępu do dokumentów, musi być przeprowadzana za każdym razem przy składaniu wniosku o publiczny dostęp do dokumentów. Taka analiza musi opierać się na szkodzie, która wynikałaby z publicznego ujawnienia dokumentów w tym czasie, gdy wniosek o podanie do wiadomości publicznej został złożony i przeanalizowany, a nie na etapie sporządzania dokumentów. Należy podkreślić, że dokument, który może być poufny w momencie jego sporządzania, ponieważ dotyczy na przykład trwających negocjacji, może przestać być poufny w późniejszym czasie, na przykład po zakończeniu przedmiotowych negocjacji.

40. Rzecznik Praw Obywatelskich zgodził się, że art. 4 ust. 2 tiret drugie obejmuje konieczność zapewnienia, aby instytucja mogła uzyskać szczerą, obiektywną i kompleksową poradę prawną. [16] Trybunał Sprawiedliwości wskazał jednak, że aby móc powołać się na ryzyko naruszenia interesu jako podstawy odmowy publicznego dostępu, ryzyko to musi być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. [17] W tym względzie nie wystarczy przedstawić w sposób ogólny i abstrakcyjny i bez uzasadnionych argumentów, że interes instytucji zostanie naruszony poprzez publiczne ujawnienie dokumentu zawierającego porady prawne.

41. Komisja argumentowała, że pełne ujawnienie dokumentów 1-3 zmniejszyłoby w przyszłości „ *margines manewru* ” w odniesieniu do „ *kwestii omówionej w tych dokumentach* ”, czy to w kontekście procesu decyzyjnego, czy też w kontekście spraw sądowych [18] . Rzecznik zauważył, że w sprawie *Turco* Trybunał stwierdził, że nie można odmówić dostępu do opinii prawnej dotyczącej procesu legislacyjnego, chyba że opinia prawna ma „ *szczególnie wrażliwy charakter lub ma szczególnie szeroki zakres wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego* ”. [19] Logika stanowiska Trybunału jest szczególnie przekonująca i potężna. Formułowanie różnych opinii, w tym opinii prawnych, jest nieodłącznym elementem procesu legislacyjnego. Nie można uznać za szkodliwe dla procesu legislacyjnego, że takie poglądy są wyrażane i podawane do wiadomości publicznej. Upublicznianie takich opinii prawnych wzmacnia i legitymizuje proces legislacyjny. W związku z tym w sprawie *Turco* Trybunał uznał w sposób dorozumiany, że doradztwo prawne udzielane w odniesieniu do *formułowania* przepisów (samego procesu legislacyjnego) należy odróżnić, na przykład od doradztwa prawnego dotyczącego przyszłego *stosowania* tych przepisów w konkretnych sytuacjach (doradztwo prawne wykraczające poza zakres procesu legislacyjnego). [20] Dokumenty w niniejszej sprawie dotyczą opinii w zakresie *formułowania* przepisów. Chociaż porady prawne zawarte w dokumentach z pewnością dotyczą kwestii o szerokim znaczeniu – traktatu lizbońskiego – nie jest oczywiste, że porady prawne *wykraczają „poza kontekstem danego procesu legislacyjnego”* .

42. Nawet gdyby niektóre aspekty porady prawnej zostały uznane za wykraczające „ *poza kontekstem danego procesu legislacyjnego* ”, Rzecznik nie mógł w żadnym razie zobaczyć, w jaki sposób publiczne udostępnianie dokumentów dotyczących przyjęcia traktatu zmniejszyłoby w przyszłości „ *margines swobody* ” Komisji, nawet w odniesieniu do wszelkich kwestii związanych z konkretnym stosowaniem tych przepisów [21] . Komisja nie przedstawiła również

żadnego argumentu wskazującego na to, że rozpatrywane dokumenty mają, zdaniem wyroku w sprawie *Turco* , szczególnie wrażliwy charakter.

43. Jeśli chodzi o obawy Komisji, że jej pracownicy będą musieli stosować się do własnej powściągliwości i sporządzać (nadmiernie ostrożne) porady, jeżeli dokumenty, w których ich opinie są podawane do wiadomości publicznej, zostaną podane do wiadomości publicznej, Rzecznik zauważył, że obawa ta wydaje się opierać się na błędnym *domniemaniu* , że dokumenty zostaną ujawnione, *mimo* że zawierają opinie, które mogłyby zaszkodzić uzasadnionym interesom, gdyby zostały podane do wiadomości publicznej. Gdyby bowiem dokument zawierał cokolwiek, czego ujawnienie mogłoby zaszkodzić uzasadnionym interesom, rozporządzenie 1049/2001 pozwoliłoby na odmowę publicznego dostępu do tego dokumentu. Rozwiązanie obaw, że pracownicy nie wyraziliby się swobodnie, jest zatem nierozerwalnie związane z rozporządzeniem 1049/2001. Komisja może i powinna podjąć kroki w celu zapewnienia swoich pracowników, że rozporządzenie 1049/2001, prawidłowo stosowane, chroni ich zdolność do swobodnego wyrażania swoich poglądów. Poprzez odpowiednie poinformowanie swoich pracowników o mających zastosowanie przepisach dotyczących dostępu do dokumentów, a także o prawnych ograniczeniach dostępu publicznego, które są w nich związane, Komisja byłaby w stanie uniknąć ryzyka samokontroli ze strony swoich pracowników [22] .

44. W związku z powyższym Rzecznik uznał, że w niniejszej sprawie Komisja nie przedstawiła jeszcze wystarczająco konkretnych i uzasadnionych argumentów, które uzasadniałyby powołanie się na art. 4 ust. 2 tiret drugie, aby odmówić dostępu do wszystkich nieujawnionych elementów dokumentów 1, 1a, 2 i 3.

Opinie do użytku wewnętrznego – art. 4 ust. 3 akapit drugi

45. Po sprawdzeniu dokumentów 4 i 5 Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zawierają one opinie do użytku wewnętrznego w ramach obrad i wstępnych konsultacji w ramach Komisji.

46. Jeśli chodzi o opinie na użytek wewnętrzny, kryterium szkody, aby odmówić dostępu, musi również stwierdzić, że ryzyko naruszenia chronionego interesu jest racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. [23] Rzecznik Praw Obywatelskich nie uznał, że Komisja wyjaśniła, w jaki sposób ujawnienie dokumentów, które „ *niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko instytucji ", a jedynie „spostrzeżenie przez przedstawicieli Komisji kwestii omawianych* " naruszyłoby jej proces decyzyjny. Dokumenty zawierające opinie do użytku wewnętrznego w ramach obrad i konsultacji wstępnych nigdy „ *niekoniecznie odzwierciedlają* " opinię instytucji.

47. Ponadto, jak wskazał Sąd, dokument sporządzony na etapie projektu legislacyjnego ma zostać omówiony i nie powinien pozostać niezmieniony. Opinia publiczna jest całkowicie w stanie zrozumieć, że instytucja, która sporządza taki dokument, może później zmienić jego treść [24] . To również w charakterze demokratycznej debaty poglądy przedstawione na etapie wniosku legislacyjnego mogą być przedmiotem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych uwag ze strony społeczeństwa i mediów [25] .

48. Ponadto, gdyby rozumowanie Komisji dotyczące dokumentów, które niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko instytucji, zostałoby uznane za wystarczające do odmowy dostępu, oznaczałoby to, że wszystkie opinie przeznaczone do użytku wewnętrznego, niezależnie od ich konkretnej treści, nigdy nie zostałyby ujawnione. Taki pogląd byłby wyraźnie sprzeczny z brzmieniem i znaczeniem art. 4 ust. 3 akapit drugi stosunku 1049/2001, który pozwala na nieujawnianie takich opinii tylko wtedy, gdy ujawnienie poważnie naruszyłoby proces decyzyjny instytucji.

49. Należy również pamiętać, że celem rozporządzenia 1049/2001 jest umożliwienie obywatelom zapoznania się w jak największym stopniu z funkcjonowaniem administracji publicznej UE, która działa w imieniu obywateli. W związku z tym jej celem jest umożliwienie dostępu do różnych punktów widzenia, zarówno wewnątrz instytucji, jak i poza nimi, które umożliwiają instytucji zajęcie ostatecznego stanowiska. W związku z tym argument, zgodnie *z którym ujawnienie ujawniłoby „własne postrzeganie przez przedstawicieli Komisji omawianych kwestii* ” nie może stanowić powodu do nieujawniania informacji. Rzecznik ponownie podkreślił, że ujawnienie takiego postrzegania jest właśnie celem ujawnienia.

50. To samo dotyczy argumentu Komisji, zgodnie z którym dokumenty ujawniają jej strategię negocjacyjną. Po pierwsze, należy zdecydowanie podkreślić, że celem przepisów dotyczących publicznego dostępu jest ujawnienie sposobu działania instytucji, umożliwiając obywatelom zrozumienie sposobu podejmowania decyzji w ich imieniu. Taka otwartość generuje i utrzymuje legitymację instytucji i UE w oczach obywateli.

51. Rzecznik Praw Obywatelskich nie wykluczył, że ujawnienie strategii negocjacyjnej (zwłaszcza w trakcie negocjacji) może być szkodliwe dla interesów UE, a co za tym idzie, jej obywateli, gdy negocjacje te dotyczą umów międzynarodowych między UE a państwami trzecimi. Należy jednak podkreślić, że w niniejszej sprawie omawiane „negocjacje” dotyczyły negocjacji prowadzących do przyjęcia pierwotnego lub konstytucyjnego prawa Unii. W związku z tym negocjacje, o których mowa, należy odpowiednio zaklasyfikować jako stanowiące część procesu legislacyjnego. Jak wskazano w pkt 34 i 35 powyżej, szczególnie ważne jest, aby dokumenty sporządzone w ramach takiego procesu były podawane do wiadomości publicznej. Rzecznik uznał, że jeszcze bardziej sensowne jest umożliwienie dostępu do dokumentów prowadzących do przyjęcia przepisów, które *otwierają* proces legislacyjny. W samym traktacie lizbońskim dostrzega się bowiem korzyści płynące z *otwarcia* procesu legislacyjnego. Na przykład Rada zbiera się publicznie podczas rozpatrywania i głosowania nad projektem aktu ustawodawczego [26] .

52. Ponadto argument Komisji, zgodnie z którym dokumenty nigdy nie zostały sporządzone z zamiarem przekazania ich negocjującym stronom i *a fortiori* opinii publicznej, nie stanowi uzasadnionego powodu odmowy dostępu. Gdyby tylko te dokumenty, które zostały sporządzone „z zamiarem” udostępnienia opinii publicznej, nie byłoby potrzeby stosowania rozporządzenia 1049/2001.

53. W odniesieniu do argumentu Komisji, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów zniechęciłoby pracowników do sporządzania pisemnych opinii i pomysłów, które mogą

przyczynić się do określenia stanowiska instytucji w danej sprawie, Rzecznik odniósł się do pkt 43 powyżej oraz do jego wyjaśnienia, że obawa ta opiera się na założeniu, że rozporządzenie 1049/2001 nie będzie prawidłowo stosowane. W odniesieniu do wyjątku od dostępu, o którym mowa w art. 4 ust. 3 akapit drugi, Rzecznik rozwinął to rozumowanie, powołując się na swoją decyzję w sprawie 355/2007/(TN)FOR. [27] W tym przypadku Rzecznik podał przykłady szczególnych sytuacji, w których można odmówić dostępu na podstawie wyjątku zawartego w tym artykule, wykorzystując jako punkt wyjścia rozumowanie Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *MyTravel* . [28] Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że ryzyko dla zdolności decyzyjnych instytucji może powstać, gdyby instytucja miała ujawnić dokumenty zawierające krytykę własną, jak w sprawie *My Travel* , ale ewentualnie również w przypadku ujawniania dokumentów zawierających spekulacyjne lub kontrowersyjne poglądy [29] .

54. W niniejszej sprawie Rzecznik nie uznał, że Komisja przedstawiła jakiekolwiek należycie uzasadnione argumenty, na przykład, że dokumenty zawierają poglądy o znaczeniu krytycznym, spekulacyjnym lub kontrowersyjnym, co uzasadniałoby wyjątek od dostępu na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi. W tym względzie należy podkreślić, że wyjątek od dostępu na mocy tego artykułu jest możliwy tylko wtedy, gdy można wykazać, że ujawnienie informacji *poważnie* naruszyłoby proces decyzyjny instytucji.

55. Wreszcie Rzecznik uznał, że metodyka zastosowana przez Komisję przy rozważaniu możliwości udzielenia częściowego dostępu wydaje się nieprawidłowa. Wydaje się, że Komisja opublikowała tylko te części dokumentów, które uznała za oczywiście nieszkodliwe (takie jak decyzja o zwolnieniu kierownika pisma z dokumentu 1). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja powinna była dążyć do zidentyfikowania tych części dokumentów, które wyrządziłyby *szkodę* w przypadku ich uwolnienia, a następnie usunąć te konkretne słowa lub zdania. Komisja powinna była udzielić dostępu do wszystkich pozostałych części dokumentów.

56. Rzecznik ponownie podkreślił, że aby mieć zastosowanie wszelkie wyjątki od publicznego dostępu, zaangażowana instytucja musi przedstawić odpowiednio szczegółowe uzasadnienie. Komisja tego nie uczyniła w niniejszej sprawie [30] .

57. W związku z powyższym Rzecznik stwierdził, że Komisja dopuściła się niewłaściwego administrowania przy rozpatrywaniu wniosku ETO o dostęp do dokumentów. W związku z tym przedstawił Komisji następujący projekt zalecenia:

Komisja powinna rozważyć udzielenie dostępu do przedmiotowych dokumentów lub przedstawić uzasadnione powody, dla których tego nie uczyniła.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi po jego projekcie zalecenia

58. W swojej szczegółowej opinii na temat projektu zalecenia Komisja stwierdziła, że nie wszystkie pięć dokumentów w całości wchodzi w zakres wniosku potwierdzającego. Zdaniem Komisji tylko części dokumentów (1), 4 i 5 mają znaczenie dla wniosku skarżącego. W związku

z tym, w odniesieniu do tych dokumentów i w odpowiedzi na zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisja zbadała jedynie, czy odmowa udzielenia dostępu do odpowiednich części tych dokumentów była uzasadniona. Komisja stwierdziła również, że dokonała ponownej oceny w całości nieuwzględnionych części dokumentów (2) i (3).

59. Po ponownym zbadaniu wszystkich dokumentów (2) i (3) oraz „istotnych" części dokumentów (1), 4 i 5, Komisja utrzymywała, że jest uzasadniona odmową dostępu do „istotnych części" dokumentu (1), do części dokumentu (2), a także do dokumentu (3) w całości. Komisja argumentowała, że ich ujawnienie naruszyłoby jej zdolność do uzyskania pełnej i niezależnej porady prawnej, a także margines swobody w przyszłości w odniesieniu do kwestii omawianej w tych dokumentach, czy to w kontekście decyzji, które będzie musiała podjąć, czy też w kontekście spraw sądowych.

60. W odniesieniu do ustalenia Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym część dokumentu (1), składająca się z noty z dnia 6 czerwca 2007 r., nie zawiera „opinii prawnej", Komisja stwierdziła, że ta część dokumentu (1) nie wchodzi w zakres wniosku potwierdzającego, jak wyjaśniono w decyzji potwierdzającej z dnia 5 marca 2008 r.

61. Jeśli chodzi o wstrzymane istotne części dokumentu (4), składające się z jednego podpunktu, oraz dokumentu (5), składające się z jednego punktu, Komisja uznała, że w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-506/08 P [31] nie można już odmówić dostępu na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia 1049/2001. Komisja zauważyła również, że niektóre części pierwszej strony dokumentu (5) są również istotne, ponieważ odnoszą się do Karty. W związku z tym, jeśli chodzi o te „istotne części" dokumentów (4) i (5), Komisja przyjmuje projekt zalecenia Rzecznika, udzielając skarżącemu dostępu.

62. W swoich uwagach dotyczących szczegółowej opinii Komisji ECAS podniosła w skrócie, że pomimo tego, że analiza i szczegółowe uzasadnienie Rzecznika doprowadziły go do wniosku, że Komisja powinna ponownie rozważyć udzielenie dostępu do przedmiotowych dokumentów lub przedstawić uzasadnione powody, dla których tego nie uczynił, Komisja, z wyjątkiem dokumentów (4) i (5), ograniczyła się do powtórzenia stanowiska odrzuconego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w projekcie zalecenia. Zdaniem ECAS, z wyjątkiem jednego ustępu, Komisja nie odniosła się do argumentów Rzecznika ani nie wyjaśniła powodów ich odrzucenia. W szczególności nie ma dowodów sugerujących, że Komisja przeprowadziła trzyetapowe badanie przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

63. ECAS argumentował, że stanowisko przedstawione przez Komisję w odniesieniu do jej „marginesu manewru" jest tym samym argumentem, którego użyła w swojej decyzji potwierdzającej z dnia 5 marca 2008 r. Komisja podtrzymuje jednak tę kwestię, mimo że Rzecznik uznał ten argument za nieuzasadniony ze względu na jego czysto hipotetyczny charakter.

64. Zdaniem ECAS ostatni etap trzyetapowego badania jest szczególnie istotny w niniejszej sprawie. Zdaniem ETO Komisja nie wykazała, że dokonała wyważenia w celu wykazania, że mimo iż przedmiotowe dokumenty są objęte wyjątkiem dostępu, za ujawnieniem informacji

przemawia nadrzędny interes publiczny. W wyroku w sprawie T-233/09 Sąd zauważył, że „ *aby obywatele mogli korzystać ze swoich demokratycznych praw, muszą być w stanie szczegółowo śledzić proces decyzyjny w instytucjach uczestniczących w procedurach ustawodawczych i mieć dostęp do wszystkich istotnych informacji* ”. ECAS argumentował, że jeśli tak jest w przypadku prawa wtórnego, argument ten jest jeszcze bardziej istotny w odniesieniu do pierwotnego prawodawstwa UE. W związku z tym Komisji trudno jest uzasadnić, w jaki sposób ograniczenie dostępu do przedmiotowych dokumentów jest ważniejsze niż poinformowanie obywateli UE, dlaczego ich prawa wynikające z Karty nie mają wpływu na Zjednoczone Królestwo.

65. Zdaniem ECAS decyzja Komisji o częściowym ujawnieniu dwóch dokumentów ma niewielką lub żadną istotną wartość, biorąc pod uwagę, że ujawnione akapity dostarczają informacji, które są niewystarczające do zrozumienia czegokolwiek na temat postępowania. Zdaniem ETO, jeśli nie można wyciągnąć wniosku z ujawnionych informacji, zasadniczo nie jest to częściowe uwolnienie, lecz gest.

66. W odniesieniu do dokumentów (1) i (1a) ECAS jest mylony z argumentem Komisji, zgodnie z którym nie wchodzi on w zakres wniosku potwierdzającego, ponieważ analiza dokumentu przeprowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich sugeruje, że rzeczywiście była ona istotna dla wniosku ETO o udzielenie dostępu. Wreszcie ECAS stwierdza, że czas potrzebny Komisji na podjęcie działań na każdym etapie procesu jest kwestią budzącą poważne obawy.

67. Po przesłaniu uwag do szczegółowej opinii Komisji ECAS zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o poinformowanie go, że pragnie uzyskać od Rzecznika ostateczną decyzję w tej sprawie.

Ocena Rzecznika po jego projekcie zalecenia

68. Rzecznik przypomina, że zasadniczo wszystkie dokumenty będące w posiadaniu instytucji powinny być publicznie dostępne. Rozporządzenie 1049/2001 ma na celu jak najpełniejsze wykorzystanie tego prawa publicznego dostępu do dokumentów. [32] Jak już wskazano w projekcie zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich (pkt 31 i 32 powyżej), bardzo szczególne znaczenie ma otwartość w odniesieniu do dostępu do dokumentów związanych z przyjęciem prawodawstwa UE. W niniejszej sprawie przedmiotowe dokumenty dotyczą przyjęcia traktatu lizbońskiego, a w szczególności statusu prawnego karty praw podstawowych. Dostęp do dokumentów pokazujących, jak powstał traktat lizboński, jest ważny dla zrozumienia traktatu przez obywateli i zwiększa legitymację wobec obywateli nie tylko Traktatu i Karty, ale także prawa UE i UE w ogóle.

69. Rzecznik przypomina ponadto, że wyjątki od publicznego dostępu muszą być interpretowane i stosowane ściśle [33] .

70. Rzecznik docenia fakt, że Komisja podjęła decyzję o udzieleniu dodatkowego dostępu do dokumentów (4) i (5). Jednakże podejście stosowane przez Komisję przy analizie tych dokumentów, a także dokument (1), budzi poważne obawy proceduralne . Komisja zezwoliła

sobie, w odniesieniu do dokumentów (1), (4) i (5), na jednostronne ustalenie, które części tych dokumentów są „istotne” dla wniosku skarżącego. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla w tym względzie, że zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001 nie ma czegoś takiego jak „istotne części” dokumentu w przypadkach, w których dokumenty, do których zwrócono się o dostęp, zostały wyraźnie określone. Zasadniczo wszystkie dokumenty będące w posiadaniu instytucji są dostępne w całości.

71. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że jeżeli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, aby umożliwić instytucji ustalenie, które dokumenty są – *w całości* – istotne dla wniosku [34] , instytucja powinna skonsultować się z wnioskodawcą w tej sprawie [35] . Wydaje się, że Komisja nie powiadomiła skarżącego o takim zaniepokojeniu w odniesieniu do wniosku o udzielenie dostępu, o którym mowa w niniejszej sprawie [36] .

72. Ponadto, jeżeli wniosek o udzielenie dostępu dotyczy bardzo długiego dokumentu, instytucja może ponownie skonsultować się z wnioskodawcą w celu znalezienia sprawiedliwego rozwiązania [37] . Zdaniem Rzecznika takie rozwiązanie mogłoby polegać na tym, że na podstawie uzasadnionych powodów uzgodnionych z wnioskodawcą instytucja musiałaby jedynie przeanalizować części bardzo długiego dokumentu. Rzecznik podkreśla jednak, że takie rozwiązanie należy znaleźć we współpracy z wnioskodawcą. Rzecznik zauważa, że dokumenty w niniejszej sprawie nie są zbyt długie.

73. Po wykluczeniu możliwości zastosowania powyższego do niniejszej sprawy Rzecznik zauważa, że jedyną ważną podstawą odmowy dostępu do części dokumentu jest sytuacja, w której zastosowanie ma jeden z wyjątków od dostępu, o których mowa w art. 4 rozporządzenia 1049/2001. W związku z tym fakt, że części dokumentu można uznać za „nieistotne” w oczach instytucji, nie stanowi ważnego powodu odmowy dostępu do tych części . Rzecznik zauważa, że Komisja nie twierdziła, iż wyjątek od dostępu miałby zastosowanie do „nieistotnych” części dokumentów (1), (4) i (5). Odmowa udzielenia przez Komisję dostępu do „nieistotnych” części dokumentów jest zatem błędna.

74. W odniesieniu do merytorycznych aspektów sprawy Rzecznik zauważa, że w projekcie zalecenia dla Komisji dokonał on dogłębnej analizy argumentów Komisji przemawiających za odmową udzielenia dostępu w niniejszej sprawie, podając szczegółowe i konstruktywne powody, oparte na mającym zastosowanie orzecznictwie, dla stwierdzenia, że argumenty te nie były wystarczająco konkretne i uzasadnione, aby uzasadnić wyjątek od publicznego dostępu. Rzecznik Praw Obywatelskich wezwał Komisję do udzielenia dostępu do przedmiotowych dokumentów lub do przedstawienia uzasadnionych powodów, dla których tego nie uczyniono.

75. W związku z tym Rzecznik zauważa z poważnym rozczarowaniem, że w swojej szczegółowej opinii Komisja ograniczyła się do powtórzenia swoich wcześniejszych niewystarczających powodów zastosowania wyjątku od dostępu w odniesieniu do ochrony porad prawnych do dokumentów (1) [38] , (2) i (3): ponownie stwierdza, że pełne ujawnienie tych dokumentów podważyłoby jego zdolność do uzyskania pełnej i niezależnej porady prawnej, a także margines swobody w przyszłości w odniesieniu do kwestii omawianych w tych dokumentach.

76. Rzecznik uważa, że nie ma potrzeby powtarzania szczegółowego uzasadnienia przedstawionego już w celu uwzględnienia argumentów Komisji w tym względzie (zob. pkt 41–43 powyżej). Pragnie jednak wyjaśnić jedną ważną kwestię budzącą obawy w związku z tym, że argumenty Komisji wydają się opierać na obawie przed ustanowieniem precedensu dla sporządzania dokumentów w przyszłości, a nie tylko na treści niniejszych dokumentów. Biorąc pod uwagę, że przedmiotowe dokumenty nie wydają się zawierać niczego, czego ujawnienie bezpośrednio naruszyłoby ochronę danej porady prawnej, Komisja ponownie wydaje się opierać swoje rozumowanie na obawie, że jeśli dokumenty te zostaną ujawnione, będzie ona również musiała ujawnić w przyszłości dokumenty zawierające poufne porady prawne, to znaczy porady prawne, które w przypadku ich ujawnienia mogą rzeczywiście zaszkodzić chronionemu interesowi. Rzecznik przypomina ponownie (zob. pkt 43 powyżej), że takie rozumowanie opiera się na fundamentalnym błędnym przekonaniu o funkcjonowaniu rozporządzenia 1049/2001. Fakt, że wcześniej udzielono publicznego dostępu do dokumentów należących do kategorii porad prawnych, nie ma wpływu na to, czy dany dokument zawierający poradę prawną zostanie w przyszłości upubliczniony. Kwestia, czy zastosowanie ma jeden z wyjątków od dostępu, o których mowa w art. 4 rozporządzenia 1049/2001, jest ustalana na podstawie analizy treści danego dokumentu w momencie złożenia wniosku. Nie istnieje zatem ryzyko ustanowienia precedensu w sposobie, w jaki Komisja wydaje się rozpatrywać tę kwestię.

77. Podsumowując, Rzecznik ponownie podkreśla, że niniejsza sprawa dotyczy podstawowego prawa do publicznego dostępu do dokumentów [39] . Nieszanowanie tego prawa podstawowego jest w tym przypadku tym ważniejsze, że dokumenty, o które zwrócono się do nich, dotyczą wszystkich praw podstawowych, to znaczy dotyczą przyjęcia Karty praw podstawowych. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich ma najmocniejszą opinię na temat stanowiska Komisji. Z największym ubolewaniem zauważa, że Komisja nie skorzystała z tej okazji, aby odnieść się do jego szczegółowego i konstruktywnego rozumowania co do tego, kiedy i w jaki sposób należy stosować wyjątki od publicznego dostępu, pomijając tym samym lub celowo odmawiając zaangażowania się w argumenty Rzecznika dotyczące orzecznictwa sądów UE. Uzasadnia to wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, że w tym konkretnym przypadku i ze szczególnych powodów, o których mowa powyżej, stanowisko Komisji stanowi istotne naruszenie podstawowego prawa dostępu do dokumentów przewidzianego w art. 42 Karty.

78. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że niniejsza sprawa ma takie znaczenie, że w normalnych warunkach zasługuje na sporządzenie sprawozdania specjalnego dla Parlamentu Europejskiego. Aby jednak spełnić wyraźną wolę skarżącego, aby uzyskać od Rzecznika ostateczną decyzję w tej sprawie, Rzecznik zamyka sprawę krytyczną uwagą, która odzwierciedla powagę tej kwestii.

C. Wnioski

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik zamyka ją z następującą uwagą krytyczną:

Komisja naruszyła Kartę praw podstawowych, niesłusznie odmawiając publicznego dostępu do dokumentów dotyczących klauzuli „opt-out" Zjednoczonego Królestwa z Karty praw podstawowych.

Komisja nie uzasadniła swojej odmowy publicznego dostępu.

Uznając części dokumentów za nieistotne, Komisja niesłusznie pominęła wniosek skarżącego o uzyskanie dostępu do pełnych dokumentów, unikając w ten sposób obowiązku podania uzasadnionych powodów odmowy pełnego dostępu.

Biorąc pod uwagę znaczenie przedmiotowych dokumentów dla praw obywateli UE oraz fakt, że Komisja nie zaangażowała się konstruktywnie w szczegółową analizę przedstawioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowi to poważny przypadek niewłaściwego administrowania.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o tej decyzji.

P. Nikiforos Diamandouros

Sporządzono w Strasburgu dnia 17 grudnia 2012 r.

[1] Wielka Brytania „opt-out" została ostatecznie uwzględniona w protokole nr 30 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Artykuł 1 protokołu ma następujące brzmienie:

„ *1. Karta nie rozszerza możliwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Rzeczypospolitej Polskiej lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które potwierdza.*

2. W szczególności, i w celu uniknięcia wątpliwości, żadne z postanowień tytułu IV Karty nie tworzy praw sądowych mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, w których Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym .

[2] Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145, s. 43.

[3] Art. 7 ust. 1 i 3 oraz art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia 1049/2001.

[4] Sprawa T-194/94 *Carvel i Guardian Newspapers przeciwko Radzie* , Rec. 1995, s. II-2765.

[5] Sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco przeciwko Radzie* , Zb.Orz. 2008, s. I-4723.

[6] Idem, pkt 69.

[7] Idem, pkt 69.

[8] Idem, pkt 44.

[9] Idem, pkt 45.

[10] Idem, pkt 37–44.

[11] Idem, pkt 46. Zob. również sprawa T-233/09 *Access Info Europe przeciwko Radzie* , wyrok z dnia 22 marca 2011 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 69.

[12] Zob. np. sprawa 294/83 *Les Verts* przeciwko *Parlamentowi* , Rec. 1986, s. 1339, pkt 23 oraz wyrok z 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji* , Zb.Orz. s. I-6351, pkt 281.

[13] Sprawa T-233/09 *Access Info Europe przeciwko Radzie* , wyrok z dnia 22 marca 2011 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 74.

[14] Sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco przeciwko Radzie* , Zb.Orz. 2008, s. I-4723.

[15] Idem, pkt 44.

[16] Idem, pkt 42.

[17] Idem, pkt 43.

[18] Rzecznik uważa szczególny argument, zgodnie z którym pełne ujawnienie przedmiotowych dokumentów wpłynęłoby na zdolność Komisji do skutecznego działania w odniesieniu do ewentualnych przyszłych zmian traktatu, które byłyby ściśle związane z jej argumentem dotyczącym strategii negocjacyjnej, o którym mowa w pkt 50 i 51 poniżej.

[19] Sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco przeciwko Radzie* , Zb.Orz. 2008, s. I-4723, pkt 69.

[20] Idem, pkt 69.

[21] Sam fakt, że porady prawne *wykraczają* poza kontekst procesu legislacyjnego, niekoniecznie oznacza, że jej uwolnienie spowodowałoby szkodę. Jak wskazał Trybunał w sprawie *Turco* , w takim przypadku do zainteresowanej instytucji należy przedstawienie szczegółowego uzasadnienia odmowy dostępu.

[22] Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził w poprzednich przypadkach, że ujawnienie mogłoby podważyć proces decyzyjny, gdyby instytucja została zmuszona do ujawnienia poglądów wyrażonych przez jej służby, które były na przykład samokrytyczne, spekulacyjne lub kontrowersyjne. Zob. np. sprawa 355/2007/(TN)FOR (dostępna na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich: http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark) pkt 49.

[23] Sprawa T-121/05 *Borax Europe Ltd przeciwko Komisji* , Zb.Orz. s. II-27, pkt 63.

[24] Sprawa T-233/09 *Access Info Europe przeciwko Radzie* , wyrok z dnia 22 marca 2011 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 69.

[25] Idem, pkt 78.

[26] Artykuł 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[27] Dostępne na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich: http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark

[28] Sprawa T-403/05 *My Travel Group plc. przeciwko Komisji* , Zb.Orz. 2008, s. II-2027.

[29] Zob. decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie 355/2007/(TN)FOR, pkt 49.

[30] Rzecznik zauważa w tym względzie, że Komisja nie przedstawiła żadnych powodów, dla których odmówiono dostępu do tych części dokumentów, które nie dotyczą Karty praw podstawowych.

[31] wyrok z dnia 21 lipca 2011 *r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji* , dotychczas nieopublikowany w Zbiorze.

[32] Motywy 11 i 4 preambuły i art. 1 rozporządzenia 1049/2001; Sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco przeciwko Radzie* , Zb.Orz. 2008, s. I-4723, pkt 33; Sprawa C-139/07 P *Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau* [2010] Zb.Orz. s. I-5885, pkt 51; Sprawy połączone C-514/07 P, C-528/07 P i C-52/07 P *Szwecja i in. przeciwko API i Komisji* , Zb.Orz. s. I-8533, pkt 69.

[33] Sison przeciwko Radzie, pkt 63; Sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco przeciwko Radzie* , Zb.Orz. 2008, s. I-4723, pkt 36; Sprawy połączone C-514/07 P, C-528/07 P i C-52/07 P *Szwecja i in. przeciwko API i Komisji* , Zb.Orz. s. I-8533, pkt 73.

[34] Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001.

[35] Artykuł 6 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001.

[36] Rzecznik zauważa, że Komisja miała w ten sposób możliwość konsultacji ze skarżącym w odniesieniu do dokumentu (1), zamiast argumentować, że jest to jeden dokument, którego części są „nieistotne”.

[37] Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001.

[38] W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich składa się z dwóch dokumentów, zob. pkt 38 powyżej.

[39] Artykuł 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.