

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [\[Länk\]](#). Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen fransäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [\[Länk\]](#).

Beslut i ärende 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Ogrundad vägran att offentliggöra handlingar om Storbritanniens undantag från stadgan om de grundläggande rättigheterna

Beslut

Ärende 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Undersökning inledd den 08/10/2008 -

Rekommendation beträffande 21/07/2011 - Beslut den 17/12/2012

Klagomålet avser Europeiska kommissionens vägran att ge den klagande tillgång till handlingar som har att göra med Storbritanniens undantag från stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Ombudsmannen fann att kommissionen inte nöjaktigt kunde motivera sin vägran att lämna ut handlingar. Därför lade ombudsmannen fram ett förslag till rekommendation där kommissionen uppmanades att överväga att ge tillgång till handlingarna i fråga eller att i annat fall ange giltiga skäl för att inte göra detta.

Kommissionen tillbakavisade ombudsmannens förslag till rekommendation utan att ange några giltiga skäl för detta. Således avslutade ombudsmannen ärendet med en starkt kritisk anmärkning. Han framhöll att kommissionen bröt mot stadgan om de grundläggande rättigheterna genom att vägra att offentliggöra handlingar om Storbritanniens undantag från denna stadga. Han noterade också att kommissionen inte hade angett några giltiga skäl för sin vägran. Ombudsmannen tillade att kommissionen genom att klassificera delar av dokumenten som irrelevanta felaktigt ignorerade den klagandes begäran om tillgång till dokumenten i sin helhet och därigenom kringgick skyldigheten att ange giltiga skäl för att vägra full tillgång. Slutligen konstaterade han att kommissionen inte på ett konstruktivt sätt hade medverkat till ombudsmannens detaljerade och konstruktiva analys, trots att dokumenten i fråga har så stor betydelse för EU-medborgarnas rättigheter.



Bakgrunden till klagomålet

1. Klagomålet gäller Europeiska kommissionens vägran att bevilja en begäran från en icke-statlig organisation, European Citizen Action Service (ECAS), om allmänhetens tillgång till handlingar som utarbetats av kommissionens avdelningar inom ramen för den regeringskonferens som ledde fram till undertecknandet av Lissabonfördraget av medlemsstaterna. Närmare bestämt gällde föremålet för handlingarna Förenade kungarikets undantag från stadgan om de grundläggande rättigheterna [1] .

2. ECAS lämnade in den ursprungliga ansökan om allmänhetens tillgång till handlingarna i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001 [2] den 27 oktober 2007. Kommissionen skickade sitt svar på den ursprungliga ansökan den 19 december 2007. I rapporten konstaterades att fem handlingar omfattades av ECAS-begäran:

1. Dokument JUR(2007)30329,
 2. En kompletterande anmärkning till dokument JUR(2007)30329,
 3. Dokument JUR(2007)55081,
 4. Dokument JUR(2007)30464, och
 5. Ett meddelande från Europeiska kommissionens generalsekreterare av den 15 oktober 2007.
3. Kommissionen gav partiell tillgång till handlingar 1 och 2. Den nekade tillgång till handlingar 3, 4 och 5.
4. Kommissionen ansåg att delar av handlingarna 1 och 2 och alla handlingar 3 omfattades av det undantag från allmänhetens tillgång som anges i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning 1049/2001, det vill säga undantaget avseende skydd för juridisk rådgivning. I synnerhet hävdade kommissionen att det var nödvändigt att bevara deras konfidentialitet för att garantera att yttrandena i dessa handlingar skulle avges helt oberoende och objektivitet.
5. Kommissionen hävdade att handlingarna 4 och 5, som var interna anmärkningar om förhandlingarna om ett nytt fördrag, omfattades av undantaget från tillgång i artikel 4.3 andra stycket i förordning 1049/2001, det vill säga undantaget för skydd av beslutsprocessen. Den hävdade att dess tjänster måste vara fria att lämna råd och åsikter till sin hierarki. Den påpekade att dess avdelningars förmåga att fritt uttrycka sina åsikter skulle begränsas om de, vid utarbetandet av sådana handlingar som de som är aktuella i målet, skulle behöva ta hänsyn till möjligheten att deras åsikter och bedömningar skulle kunna lämnas ut till allmänheten.
6. Kommissionen drog slutligen slutsatsen att det inte fanns något som tydde på att det fanns något allmänintresse av att handlingarna i fråga lämnades ut som skulle uppväga kommissionens och dess avdelningars intresse.



7. ECAS lämnade in en bekräftande ansökan om tillgång den 11 januari 2008, som kommissionen registrerade den 16 januari 2008. Kommissionen svarade genom en skrivelse av den 5 mars 2008, i vilken den bekräftade sitt tidigare beslut att vägra allmänhetens tillgång till de berörda handlingarna, med undantag för delar av handlingarna 1 och 2.

8. I sin skrivelse angav kommissionen att syftet med dokumenten 1, 2 och 3 var att ge kommissionen råd om "de olika rättsliga alternativ" som den hade tillgång till i samband med de förhandlingar som ledde fram till antagandet av Lissabonfördraget. Dokumenten gjorde det möjligt för kommissionen att stödja de alternativ som var förenliga med unionsrätten och att fortsätta diskussionen om andra rättsliga frågor. Kommissionen måste "bevara sin förmåga att få uppriktig och objektiv juridisk rådgivning". Enligt kommissionen skulle ett fullständigt utlämnande av handlingarna minska dess handlingsutrymme i framtiden när det gäller de frågor som diskuteras i dessa handlingar, oavsett om det är inom ramen för beslutsfattandet eller i samband med domstolsmål. Kommissionen hävdade vidare att ett fullständigt utlämnande av handlingarna också allvarligt skulle undergräva dess förmåga att erhålla oberoende juridisk rådgivning i framtiden. Ett fullständigt utlämnande av handlingarna skulle hädanefter tvinga kommissionens rättstjänst att utöva självbehärskning och att utarbeta sina råd i mycket försiktiga ordalag, vilket skulle påverka kommissionens förmåga att fungera effektivt vid eventuella framtida revideringar av fördragen eller inom andra verksamhetsområden.

9. Kommissionen hävdade att den inte nekade tillgång till handlingarna i fråga endast på grund av sin karaktär som "juridiska yttranden". Handlingarna har i stället bedömts från fall till fall.

10. När det gäller dokumenten 4 och 5 hävdade kommissionen att utlämnandet av dem skulle göra dess företrädares åsikter och bedömningar offentliga vid mötet i gruppen av juridiska experter och mötet på utrikesministernivå inom ramen för regeringskonferensen. Dessa handlingar återspeglar inte nödvändigtvis institutionens ståndpunkt, utan endast uppfattningen av de punkter som diskuterats av kommissionens företrädare. De utarbetades aldrig i avsikt att förmedla dem till förhandlingsparterna, och i *än högre grad* till allmänheten. Ett offentliggörande av dessa handlingar skulle innebära att kommissionens sätt att agera i sådana förhandlingar blir offentligt, vilket skulle avslöja institutionens förhandlingsstrategi. Ett sådant utlämnande skulle i hög grad skada kommissionens förhandlingsstrategi i framtida förhandlingar. Syftet med att åberopa undantaget för tillgång är att skydda institutionens beslutsprocess i liknande framtida fall. Utlämnandet av handlingarna skulle få personalen att avstå från att lämna skriftliga yttranden och idéer som kan bidra till att fastställa institutionens ståndpunkt i ett visst ämne. Detta skulle allvarligt påverka det fria åsiktsutbytet i en fråga av stor betydelse, t.ex. det aktuella ämnet. Det skulle således också vara mycket skadligt för kommissionens beslutsprocess, särskilt när det gäller behovet av att nå en samsyn mellan kommissionens avdelningar.

11. När det gäller allmänintresset av utlämnandet medgav kommissionen relevansen av det argument som ECAS framförde i sin bekräftande ansökan om medborgarnas rätt att förstå grunden för undantaget. Sökanden hävdar dock att utlämnandet av dessa handlingar inte skulle belysa de skäl och argument på grundval av vilka den brittiska regeringen fattade sitt beslut om undantag, eftersom de helt enkelt inte hänvisar till dessa skäl.



Föremålet för utredningen

12. I sitt klagomål till ombudsmannen hävdade ECAS att

(1) Kommissionen har underlåtit att iaktta tidsfristen i förordning 1049/2001 för sitt svar på den bekräftande ansökan. och

(2) Kommissionen har felaktigt vägrat att ge fullständig tillgång till de berörda handlingarna.

Utredningen

13. Klagomålet till ombudsmannen ingavs den 12 augusti 2008. Den 8 oktober 2008 informerade ombudsmannen kommissionen om klagomålet och begärde att den skulle avge ett yttrande. Kommissionen avgav sitt yttrande den 3 februari 2009. ECAS inkom med sina synpunkter den 25 maj 2009 och den 15 december 2009 genomförde ombudsmannen en inspektion av de berörda handlingarna. Den 21 juli 2011 lade ombudsmannen fram ett förslag till rekommendation till kommissionen om klagomålet och begärde ett detaljerat yttrande från kommissionen senast den 30 november 2011. Efter en förlängning av tidsfristen och ytterligare förseningar avgav kommissionen sitt detaljerade yttrande den 30 mars 2012. Det detaljerade yttrandet överlämnades till ECAS, som lämnade sina synpunkter den 1 juni 2012.

Ombudsmannens analys och slutsatser

A. Den påstådda underlåtenheten att iaktta tidsfristen

Argument som läggs fram för ombudsmannen

14. ECAS hävdade att tidsfristen för kommissionens svar på den bekräftande ansökan löpte ut den 27 februari 2008. Kommissionens svar är dock daterat den 5 mars 2008.

15. Kommissionen uppgav att den tillställde ECAS en skrivelse i vilken den erkände att den inte kunde iaktta den tidsfrist som anges i förordning 1049/2001 och framförde sina ursäkter för förseningen.

Ombudsmannens bedömning

16. Enligt förordning (EG) nr 1049/2001 ska de ursprungliga ansökningarna, liksom bekräftande ansökningar, behandlas "omgående". I förordning 1049/2001 fastställs också



tidsfrister för behandling av ansökningar om tillgång till handlingar: den ursprungliga ansökan och den bekräftande ansökan ska behandlas inom 15 arbetsdagar. denna tidsfrist kan i undantagsfall förlängas med 15 arbetsdagar för den ursprungliga ansökan och för den bekräftande ansökan [3] .

17. ECAS lämnade in en bekräftande ansökan om tillgång den 11 januari 2008, som registrerades av kommissionen den 16 januari 2008. Kommissionen förlängde tidsfristen för att lämna svar och svarade slutligen i en skrivelse av den 5 mars 2008, dvs. 35 arbetsdagar efter registreringen av den bekräftande ansökan. Kommissionen överskred således tidsfristen för att inkomma med ett svar med fem dagar.

18. Ombudsmannen fann att även om det var lovvärt att kommissionen informerade ECAS om att den inte kunde hålla tidsfristen för att besvara den bekräftande ansökan, förblev det faktum att kommissionen svarade på den bekräftande ansökan efter den lagstadgade tidsfristen. Detta är ett fall av administrativa missförhållanden. Med tanke på att det fall av administrativa missförhållanden som här konstaterats rör en specifik händelse i det förflutna som nu inte kan rättas till, ansåg ombudsmannen att det inte var lämpligt att gå vidare med ärendet inom ramen för sitt förslag till rekommendation.

B. Anklagelsen att kommissionen felaktigt nekade fullständig tillgång till de berörda handlingarna och därmed sammanhängande yrkande om att tillgång skulle beviljas

Argument som läggs fram för ombudsmannen

19. ECAS hävdade att det inte framgår av kommissionens argument på vilket exakt sätt utlämnandet av handlingarna skulle skada kommissionens framtida beslutsprocess.

20. ECAS ansåg att kommissionens åsikt att allmänheten inte bör ha tillgång till det sätt på vilket den fungerar internt under förhandlingsprocessen vid en regeringskonferens är mycket kontroversiell. ECAS anser att kommissionens resonemang skulle innebära att det potentiellt aldrig skulle vara möjligt för allmänheten att få tillgång till handlingar som rör en regeringskonferens. ECAS drar slutsatsen att kommissionens ståndpunkt är att dess "interna kök" alltid ska skyddas och att inget allmänintresse kan motivera utlämnande av handlingar som rör förhandlingarna och lagstiftningsprocessen. ECAS vill undvika att en hel kategori av handlingar hemlighålls på grund av att handlingarna utgör en del av en förhandling. Kommissionen har enligt ECAS inte tolkat och tillämpat undantagen från allmänhetens tillgång strikt.

21. ECAS hävdade också att kommissionen underlåtit att uppfylla sin skyldighet att verkligen balansera medborgarnas intresse av att få tillgång till handlingar som innehas av institutionen, mot institutionernas intresse av att deras överläggningar hålls konfidentiella. [4] ECAS uppgav att Förenade kungarikets undantag utan tvekan är av allmänt intresse: allmänheten har ett stort



intresse av att fastställa den brittiska regeringens, de övriga medlemsstaternas och institutionernas ståndpunkt eller avsaknad av sådan i förhållande till undantagsklausulen. ECAS uppgav att EU-medborgare har rätt att få veta skälen till att de inte kommer att ha samma grundläggande rättigheter i Storbritannien som de har i de andra medlemsstaterna. Enbart den omständigheten att kommissionens företrädares åsikter och bedömning kommer att offentliggöras i förevarande fall åsidosätter inte detta intresse. Den påpekade att det sätt på vilket kommissionen drog slutsatsen att allmänintresset av utlämnandet inte uppvägde intresset av att skydda tillhandahållandet av oberoende juridisk rådgivning till kommissionen inte var transparent. ECAS fann inte heller några bevis för att kommissionen faktiskt hade genomfört ett avvägningstest.

22. Kommissionen ansåg i sitt yttrande att den utförligt har förklarat de skäl som föranledde den att besluta att utlämnandet av de berörda handlingarna allvarligt skulle undergräva såväl dess förmåga att få fullständig och oberoende juridisk rådgivning som dess förmåga att framgångsrikt delta i förhandlingar i framtida regeringskonferenser, utan att samtidigt skapa en rimlig vinst i förståelsen av omständigheter och skäl som ligger till grund för den brittiska regeringens beslut att avstå från stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen betonade återigen att de berörda handlingarna inte ger någon klarhet i de skäl eller argument som föranledde den brittiska regeringen att fatta sitt beslut. Kommissionen har förklarat att den inte har nekat tillgång till en hel kategori handlingar som rör förhandlingarna vid regeringskonferenser. Dess beslut grundade sig snarare på en konkret och individuell analys av de berörda handlingarna.

23. Kommissionen förklarade att den är medveten om domstolens dom i *Turco* -målet [5] , där domstolen konstaterade att ökad öppenhet i lagstiftningsprocessen gör det möjligt för medborgarna att delta närmare i beslutsprocessen och garanterar att administrationen har större legitimitet och är effektivare och mer ansvarig inför medborgarna i ett demokratiskt system. Såsom angetts ovan ansåg kommissionen emellertid att de berörda handlingarna inte ger någon klarhet i de skäl eller argument som låg till grund för den brittiska regeringens beslut. Dessutom rör dokumenten inte en ordinarie lagstiftningsprocess utan förhandlingar vid en regeringskonferens. Den erinrade om att domstolen i målet *Turco* slog fast att institutionen kan vägra att lämna ut ” ett särskilt rättsligt utlåtande [...] som är särskilt känsligt eller har ett särskilt stort tillämpningsområde som går utöver det aktuella lagstiftningsförfarandets sammanhang ” [6] .

24. I sina synpunkter på kommissionens yttrande noterade ECAS kommissionens hänvisning till *Turco* -domen och rätten att vägra tillgång till ” ett särskilt rättsligt yttrande [...] som är särskilt känsligt eller har ett särskilt stort tillämpningsområde som går utöver lagstiftningsprocessen i fråga ” [7] . ECAS anser dock att kommissionen inte har visat hur detta skulle gälla för de berörda handlingarna.

25. ECAS upprepade också att den inte har funnit några bevis för att kommissionen har genomfört ett avvägningstest. ECAS påpekade att domstolen i *Turco* -domen förklarade att ” det ankommer på [institutionen] att kontrollera om det finns något övervägande allmänintresse som motiverar utlämnandet ” [8] och att ” det ankommer på [institutionen] att göra en



avvägning mellan det särskilda intresse som ska skyddas genom att den berörda handlingen inte lämnas ut mot bl.a. allmänintresset av att handlingen görs tillgänglig mot bakgrund av de fördelar som följer av detta. såsom anges i skäl 2 i förordning 1049/2001, genom ökad öppenhet, genom att detta gör det möjligt för medborgarna att delta närmare i beslutsprocessen och garanterar att administrationen har större legitimitet och är effektivare och mer ansvarig inför medborgarna i ett demokratiskt system. ” [9] Domstolen tillade att detta är av särskild betydelse när institutionen agerar i egenskap av lagstiftare. ECAS anser att resonemanget till förmån för ett bredare utlämnande även gäller lagstiftning som härrör från regeringskonferenser och inte bara vad kommissionen kallar en ” vanlig lagstiftningsprocess ”.

26. ECAS hävdar vidare att allmänintresset av utlämnande går utöver en förståelse av de omständigheter och skäl som ligger till grund för den brittiska regeringens beslut att avstå från stadgan. Det är upp till medborgarna att avgöra om handlingarna är relevanta eller inte.

Ombudsmannens bedömning som ledde fram till ett förslag till rekommendation

Inledande anmärkningar

27. Enligt rättspraxis ska en prövning i tre steg göras för att avgöra om artikel 4 i förordning 1049/2001 motiverar att begärda handlingar inte lämnas ut [10] .

28. För det första måste det avgöras om handlingarna verkligen omfattas av den kategori som omfattas av de återopade undantagen. I förevarande fall grundade sig kommissionen på undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen och undantaget i artikel 4.3 andra stycket. Artikel 4.2 andra strecksatsen kan endast tillämpas om handlingarna innehåller ” juridisk rådgivning ”. Artikel 4.3 andra stycket kan endast tillämpas om handlingarna innehåller ” yttranden för internt bruk ”.

29. För det andra måste det fastställas om utlämnande av handlingar som innehåller juridisk rådgivning och utlämnande av handlingar som innehåller yttranden för internt bruk skulle undergräva skyddet för juridisk rådgivning (artikel 4.2 andra strecksatsen) eller allvarligt undergräva institutionens beslutsprocess (artikel 4.3). Sammanfattningsvis måste ett ”skadetest” utföras.

30. För det tredje ska institutionen, om det fastställs att ett offentliggörande av en handling skulle skada de berörda intressena, genom att göra en avvägning kontrollera om det ändå föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

31. Ombudsmannen underströk att när en institution besvarar ansökningar om tillgång till handlingar som rör antagandet av EU-lagstiftning, och särskilt när den analyserar huruvida det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnande av handlingar som rör antagandet av unionslagstiftning, måste institutionen beakta den mycket speciella betydelse som att få tillgång till handlingar som rör antagandet av EU-lagstiftning kan ha för medborgarna i en demokratisk



rättsordning som EU:s. Öppenhet i fråga om tillgång till handlingar som rör antagandet av EU-lagstiftning bidrar till att stärka demokratin genom att medborgarna i detalj kan följa beslutsprocessen inom de institutioner som deltar i lagstiftningsförfaranden och därigenom granska all relevant information som har legat till grund för en viss lagstiftningsakt. Detta ger dem kunskap om och förståelse för de olika överväganden som ligger till grund för lagstiftning som kommer att påverka deras liv. [11] En sådan öppenhet är sammanfattningsvis en förutsättning för ett effektivt utövande av EU-medborgarnas demokratiska rättigheter. För tydlighetens skull underströk ombudsmannen också att den särskilda betydelsen av öppenhet när det gäller lagstiftningen naturligtvis inte kan användas som ett argument för mindre öppenhet när det gäller den administrativa tillämpningen av lagstiftningen.

32. Ombudsmannen ansåg att ovanstående överväganden är av största vikt för de handlingar som ligger till grund för EU-fördragen, som ibland kallas "primär lagstiftning" eller, i själva verket, som en konstitutionell stadga. [12] I förevarande fall avser de aktuella handlingarna antagandet av Lissabonfördraget, särskilt stadgans rättsliga ställning. Ombudsmannen ansåg att tillgång till handlingar som visar hur Lissabonfördraget kom till är viktigt för medborgarnas förståelse av fördraget och stärker legitimiteten gentemot medborgarna, inte bara stadgan i sig, utan även EU-rätten och EU i allmänhet. Tribunalen har också påpekat att betydelsen för unionsmedborgarna av den fråga som de begärda handlingarna avser spelar en roll när det gäller att avgöra om ett utlämnande av dessa handlingar verkligen skulle orsaka skada. [13] Lissabonfördraget är utan tvekan av största vikt för medborgarna.

33. Ombudsmannen erinrade också om att det i skäl 2 i förordning (EG) nr 1049/2001 anges att öppenhet gör det möjligt för medborgarna att delta närmare i beslutsprocessen och garanterar att administrationen har större legitimitet och är effektivare och mer ansvarig inför medborgarna i ett demokratiskt system. I skäl 2 i förordning 1049/2001 anges också att öppenhet också bidrar till att stärka principerna om demokrati och respekt för de grundläggande rättigheterna enligt artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

34. I artikel 12 i förordning 1049/2001 betonas dessutom att det är särskilt viktigt att ge tillgång till handlingar som upprättats under förfarandet för antagande av rättsakter, såsom Lissabonfördraget, som är rättsligt bindande i eller för medlemsstaterna, genom att det anges att sådana handlingar, om inte annat följer av bestämmelserna om undantag för tillgång, ska göras direkt tillgängliga för allmänheten i elektronisk form eller genom ett register.

35. Mot bakgrund av ovanstående är kommissionens argument, när det gäller *Turco* -ärendet [14], att handlingarna i fråga inte rör ett ordinarie lagstiftningsförfarande, utan förhandlingar vid en regeringskonferens, ett argument för – och inte ett argument mot – allmänhetens tillgång. Oavsett om handlingarna i fråga kan belysa den mycket specifika frågan om *varför* Förenade kungarikets regering beslutade att avstå från stadgan om de grundläggande rättigheterna eller inte, är samma anmärkning inte relevant. Det som är relevant är snarare att de aktuella handlingarna belyser olika aspekter av det förfarande genom vilket unionslagstiftningen, i detta fall primär unionslagstiftning, antas.



36. När det gäller avvägningen av huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av en handling, påpekade ombudsmannen att det förvisso är så att en sökande kan och bör göra den berörda institutionen uppmärksam på frågor av allmänt intresse av att lämna ut handlingar, för att hjälpa institutionen att avgöra om det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. Detta utesluter dock inte att den berörda institutionen på *egget initiativ tar hänsyn* till andra möjliga frågor av allmänt intresse när den gör avvägningen. Detta är desto viktigare eftersom sökanden inte kommer att känna till handlingarnas specifika innehåll när en ansökan om allmänhetens tillgång lämnas in. Den institution som innehar handlingarna känner dock till handlingarnas specifika innehåll. Institutionen har således bättre förutsättningar att bedöma alla möjliga frågor som rör allmänhetens intresse av att handlingarna lämnas ut. Sammanfattningsvis, om institutionen anser att ett utlämnande av en handling skulle skada ett intresse som skyddas av förordning 1049/2001, ankommer det på institutionen att på *egget initiativ* ta upp frågan om det föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar ett utlämnande. [15]

37. Det måste understrykas att det inte är nödvändigt att gå vidare till den andra etappen (skadetestet) om den första etappen (dokument som omfattas av en skyddad kategori) inte följs och det är onödigt att gå vidare till den tredje etappen (balansering) om den andra etappen inte följs.

Skydd för juridisk rådgivning – artikel 4.2 andra strecksatsen

38. Ombudsmannen, efter att ha granskat dokument 1–3, klargjorde först att dokument 1 i själva verket består av två handlingar: Den första (dokument 1) är ett meddelande av den 6 juni 2007 som huvudsakligen innehåller kommissionens dagordning inför den kommande regeringskonferensen. Den andra (dokument 1a) är en not som bifogas dokument 1, som analyserar olika aspekter av det föreslagna fördraget, inklusive stadgan. Ombudsmannen ansåg att dokumenten 1a, 2 och 3 säkert kan anses innehålla juridisk ”rådgivning”. Ombudsmannen var dock fortfarande övertygad om att så är fallet för dokument 1.

39. När det gäller skadetestet, det vill säga frågan huruvida ett utlämnande av handlingarna skulle undergräva skyddet för juridisk rådgivning, underströk ombudsmannen att det är relevant, men inte avgörande, att det faktum att rättstjänsten markerade handlingen som ”konfidentiellt” när den utarbetades var relevant. Det bör i detta sammanhang understrykas att även om det är viktigt och relevant att rättstjänsten markerade vissa av handlingarna som ”konfidentiella” när de utarbetades, måste analysen av huruvida skada för ett legitimt intresse kommer att uppstå till följd av allmänhetens tillgång till handlingarna göras varje gång en begäran om allmänhetens tillgång till handlingarna görs. En sådan analys måste grunda sig på den skada som skulle uppstå till följd av offentliggörande av handlingarna vid den tidpunkten då begäran om offentliggörande gjordes och analyserades, och inte vid den tidpunkt då handlingarna utarbetades. Det måste understrykas att ett dokument som kan vara konfidentiellt när det utarbetas, t.ex. på grund av pågående förhandlingar, kan upphöra att vara konfidentiellt vid en senare tidpunkt, t.ex. när förhandlingarna i fråga har avslutats.



40. Ombudsmannen höll med om att artikel 4.2 andra strecksatsen omfattar behovet av att säkerställa att en institution kan få uppriktig, objektiv och omfattande juridisk rådgivning. [16] Domstolen har emellertid påpekat att en sådan risk, för att kunna åberopa risken för att ett intresse skadas som skäl för att neka allmänhetens tillgång, måste vara rimligen förutsebar och inte rent hypotetisk. [17] Det är i detta avseende inte tillräckligt att på ett allmänt och abstrakt sätt och utan underbyggda argument lägga fram att institutionens intresse kommer att skadas av att en handling som innehåller juridisk rådgivning lämnas ut.

41. Kommissionen hävdade att ett fullständigt utlämnande av handlingar 1–3 skulle minska dess ”manöverutrymme” i framtiden när det gäller ”den fråga som diskuteras i dessa handlingar”, oavsett om det är i samband med beslutsfattandet eller i domstolsmål [18]. Ombudsmannen noterade att domstolen i *Turco* -målet förklarade att tillgång till ett rättsligt yttrande om ett lagstiftningsförfarande inte får vägras såvida inte den juridiska rådgivningen är av ”särskilt känslig karaktär eller har ett särskilt stort tillämpningsområde som går utöver det aktuella lagstiftningsförfarandets sammanhang.” [19] Formuleringen av olika yttranden, inklusive juridiska yttranden, är en naturlig del av en lagstiftningsprocess. Det kan inte anses vara skadligt för lagstiftningsprocessen att sådana åsikter uttrycks och offentliggörs. Att offentliggöra sådana juridiska yttranden stärker och legitimerar lagstiftningsprocessen. Domstolen har således underförstått, i målet *Turco*, slagit fast att juridisk rådgivning som ges i samband med *utformningen* av lagstiftningen (lagstiftningsförfarandet i sig) ska skiljas från exempelvis juridisk rådgivning om den framtida *tillämpningen* av denna lagstiftning i konkreta situationer (juridisk rådgivning utanför lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde). [20] De handlingar som i förevarande mål avser rådgivning avseende *utformningen* av lagstiftningen. Även om den juridiska rådgivningen i dokumenten verkligen rör en fråga av stor betydelse – Lissabonfördraget – är det inte uppenbart att *den juridiska rådgivningen går utöver lagstiftningsprocessen i fråga*.

42. Även om vissa aspekter av den juridiska rådgivningen skulle anses gå *utöver lagstiftningsprocessen i fråga*, kunde ombudsmannen i vilket fall som helst inte se hur ett utlämnande av handlingar till allmänheten i samband med antagandet av ett fördrag skulle minska kommissionens ”manöverutrymme” i framtiden, inte ens när det gäller frågor som rör den konkreta tillämpningen av dessa regler [21]. Kommissionen har inte heller anfört något argument som tyder på att handlingarna i fråga, enligt *Turco* -målet, är av särskilt känslig karaktär.

43. När det gäller kommissionens oro för att dess personal skulle behöva utöva självbehärskning och utarbeta råd i (allvarligt) försiktiga termer om handlingar i vilka deras åsikter läggs ned till allmänheten, noterade ombudsmannen att denna oro tycks grunda sig på den felaktiga *presumtionen* att handlingar kommer att lämnas ut *trots* att de innehåller åsikter som skulle skada legitima intressen om de släpptes ut till allmänheten. Om en handling faktiskt innehåller något vars utlämnande skulle skada berättigade intressen, skulle förordning 1049/2001 göra det möjligt att vägra allmänhetens tillgång till denna handling. Lösningen på oron för att personalen inte skulle uttrycka sig fritt ingår således i förordning (EG) nr 1049/2001. Kommissionen kan och bör vidta åtgärder för att försäkra sin personal om att förordning 1049/2001, som tillämpas korrekt, skyddar deras förmåga att fritt uttrycka sina åsikter. Genom



att på ett korrekt sätt informera sin personal om de tillämpliga bestämmelserna om tillgång till handlingar, samt om de rättsliga begränsningarna för allmänhetens tillgång till handlingar, skulle kommissionen kunna undvika risken för att dess personal fastnar på egen hand [22] .

44. På grundval av ovanstående ansåg ombudsmannen att kommissionen i det aktuella fallet ännu inte hade lagt fram tillräckligt konkreta och underbyggda argument som motiverar att artikel 4.2 andra strecksatsen åberopas för att vägra tillgång till alla icke offentliggjorda delar av handlingarna 1, 1a, 2 och 3.

Yttranden för internt bruk – artikel 4.3 andra stycket

45. Efter att ha granskat dokumenten 4 och 5 drog ombudsmannen slutsatsen att de innehåller yttranden för internt bruk som en del av överläggningar och inledande samråd inom kommissionen.

46. När det gäller yttranden för internt bruk måste skadetestet, för att neka tillgång, även dra slutsatsen att risken för att det skyddade intresset undergrävs rimligen kan förutses och inte är rent hypotetisk. [23] ombudsmannen ansåg inte att kommissionen hade förklarat på vilket sätt utlämnandet av handlingar som ” *inte nödvändigtvis återspeglar institutionens ståndpunkt* ” utan endast ” *kommissionens företrädares egen uppfattning av de punkter som diskuterats* ” skulle undergräva dess beslutsprocess. Handlingar som innehåller yttranden för internt bruk som en del av överläggningar och inledande samråd ”*avser aldrig nödvändigtvis* ” en institutions åsikt.

47. Såsom tribunalen har påpekat är ett dokument som utarbetats i lagstiftningskedet avsett att diskuteras och är inte avsett att förbli oförändrat. Den allmänna opinionen är fullt kapabel att förstå att en institution som tar fram ett sådant dokument sannolikt kommer att ändra sitt innehåll senare. [24] Det ligger också i den demokratiska debattens natur att åsikter som framförs i lagstiftningskedet kan bli föremål för både positiva och negativa kommentarer från allmänheten och medierna. [25]

48. Om kommissionens resonemang om handlingar som inte nödvändigtvis återspeglar institutionens ståndpunkt skulle anses vara tillräckligt för att vägra tillgång, skulle detta dessutom innebära att alla yttranden för internt bruk, oberoende av deras specifika innehåll, aldrig skulle lämnas ut. En sådan uppfattning skulle uppenbart strida mot ordalydelsen och innebörden i artikel 4.3 andra stycket i förordning 1049/2001, som endast tillåter att sådana yttranden inte lämnas ut om och när ett utlämnande allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsprocess.

49. Man bör också komma ihåg att själva syftet med förordning 1049/2001 är att göra det möjligt för medborgarna att i största möjliga utsträckning bli medvetna om hur EU:s offentliga förvaltning, som arbetar för medborgarnas räkning, fungerar. Dess syfte är därför att ge tillgång till olika ståndpunkter, både inom och utanför institutionerna, vilket gör det möjligt för en institution att inta en eventuell ståndpunkt. Argumentet att ett utlämnande av uppgifter skulle avslöja ” *kommissionens företrädares egen uppfattning av de punkter som diskuterats* ” kan därför inte utgöra ett skäl för att inte lämna ut uppgifter. Ombudsmannen betonade snarare än



en gång att avslöjandet av sådana uppfattningar är själva syftet med utlämnandet.

50. Ombudsmannen fann detsamma att ansöka om kommissionens argument att handlingarna avslöjar dess förhandlingsstrategi. För det första måste det betonas att själva syftet med reglerna om allmänhetens tillgång är att avslöja hur institutionerna fungerar och på så sätt göra det möjligt för medborgarna att förstå hur beslut fattas på deras vägnar. En sådan öppenhet skapar och upprätthåller institutionernas och EU:s legitimitet i medborgarnas ögon.

51. Ombudsmannen uteslöt inte att avslöjandet av en förhandlingsstrategi (särskilt under pågående förhandlingar) kan skada EU:s intressen, och i förlängningen dess medborgare, när sådana förhandlingar rör internationella avtal mellan EU och tredjeländer. Det måste dock understrykas att de aktuella "förhandlingarna" i förevarande fall avsåg de förhandlingar som ledde fram till antagandet av EU:s primär- och/eller konstitutionella lagstiftning. Förhandlingarna i fråga bör därför med rätta klassificeras som en del av lagstiftningsprocessen. Såsom påpekats i punkterna 34 och 35 ovan är det särskilt viktigt att handlingar som upprättats inom ramen för ett sådant förfarande offentliggörs. Ombudsmannen ansåg att det är ännu mer meningsfullt att tillåta tillgång till handlingar som leder till antagandet av lagstiftning som *öppnar upp* lagstiftningsprocessen. I själva Lissabonfördraget erkänns fördelarna med att *inleda* lagstiftningsprocessen. Det fastställs till exempel att rådet ska sammanträda offentligt när det överväger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt [26] .

52. Kommissionens argument att handlingarna aldrig har utarbetats i syfte att förmedla dem till förhandlingsparterna och i *än högre grad till allmänheten utgör inte heller ett* giltigt skäl för att vägra tillgång till handlingarna. Om endast de handlingar som hade utarbetats "i avsikt" att delges allmänheten skulle behöva lämnas ut, skulle det inte finnas något behov av förordning 1049/2001.

53. När det gäller kommissionens argument att utlämnandet av handlingarna skulle avskräcka personalen från att avge skriftliga yttranden och idéer som kan bidra till att fastställa institutionens ståndpunkt i en viss fråga, hänvisade ombudsmannen till punkt 43 ovan och till sin förklaring att denna oro bygger på en presumtion om att förordning 1049/2001 inte skulle tillämpas korrekt. När det gäller undantaget från tillgång till handlingar som anges i artikel 4.3 andra stycket har ombudsmannen vidareutvecklat detta resonemang genom att hänvisa till sitt beslut i ärende 355/2007/(TN)FOR. [27] I det fallet gav ombudsmannen exempel på särskilda situationer där tillgång kan nekas på grundval av undantaget i den artikeln, med utgångspunkt i förstainstansrättens resonemang i *MyTravel* -målet. [28] Ombudsmannen drog slutsatsen att en risk för en institutions beslutsförmåga kan uppstå om institutionen skulle lämna ut handlingar som innehåller självkritik, såsom i *My Travel* -ärendet, men eventuellt även vid utlämnande av handlingar som innehåller spekulativa eller kontroversiella åsikter. [29]

54. I förevarande fall ansåg ombudsmannen inte att kommissionen hade lagt fram några vederbörligen motiverade argument, t.ex. att handlingarna innehåller självkritiska, spekulativa eller kontroversiella åsikter, vilket skulle motivera ett undantag från tillgång enligt artikel 4.3 andra stycket. Det bör i detta avseende understrykas att ett undantag från tillträde enligt denna artikel endast är möjligt om det kan visas att institutionens beslutsprocess *allvarligt* skulle



undergrävas av utlämnandet.

55. Slutligen ansåg ombudsmannen att den metod som kommissionen använde vid bedömningen av möjligheten att bevilja partiell tillgång verkade vara felaktig. Kommissionen verkade endast ha lämnat ut de delar av handlingarna som den ansåg vara uppenbart ofarliga (t.ex. beslutet att lämna ut brevhuvudet 1). Ombudsmannen anser att kommissionen borde ha försökt identifiera de delar av handlingarna som skulle *orsaka skada* om de släpptes och sedan utlämnade dessa specifika ord eller meningar. Den skulle då ha beviljat tillgång till alla återstående delar av handlingarna.

56. Ombudsmannen underströk återigen att för att alla undantag från allmänhetens tillgång ska vara tillämpliga måste den berörda institutionen lämna en utförlig motivering. Kommissionen hade inte gjort detta i förevarande fall [30] .

57. Mot bakgrund av ovanstående konstaterade ombudsmannen att kommissionen hade gjort sig skyldig till administrativa missförhållanden vid handläggningen av revisionsrättens ansökan om tillgång till handlingar. Han lade därför fram följande förslag till rekommendation till kommissionen:

Kommissionen bör överväga att ge tillgång till handlingarna i fråga eller ange giltiga skäl för att inte göra det.

De argument som lagts fram för ombudsmannen efter hans förslag till rekommendation

58. I sitt detaljerade yttrande om utkastet till rekommendation hävdade kommissionen att inte alla fem dokument i sin helhet omfattades av den bekräftande ansökan. Kommissionen anser att endast delar av handlingar (1), 4 och 5 är relevanta för klagandens begäran. När det gäller dessa handlingar, och som svar på ombudsmannens rekommendation, övervägde kommissionen därför endast huruvida vägran att bevilja tillgång till de relevanta delarna av dessa handlingar var motiverad eller inte. Kommissionen uppgav också att den helt hade gjort en ny bedömning av de innehållna delarna av handlingar (2) och (3).

59. Efter att ha granskat alla handlingar (2) och (3) och de "relevanta" delarna av handlingar (1), 4 och 5 hävdade kommissionen att det var motiverat att vägra tillgång till de "relevanta delarna" i handlingen (1), till delar av handlingen (2) och till handling (3) i sin helhet. Kommissionen hävdade att ett utlämnande av dem skulle undergräva dess förmåga att få fullständig och oberoende juridisk rådgivning, liksom dess handlingsutrymme i framtiden när det gäller den fråga som diskuteras i dessa handlingar, oavsett om det är i samband med beslut som den måste fatta eller i samband med domstolsärenden.

60. När det gäller ombudsmannens slutsats att en del av handling (1), som består av en skrivelse av den 6 juni 2007, inte innehåller "juridisk rådgivning", hävdade kommissionen att denna del av handling (1) inte omfattas av den bekräftande ansökan, vilket förklaras i dess



bekräftande beslut av den 5 mars 2008.

61. När det gäller de innehållna relevanta delarna av handling (4), bestående av en punktsats, och handling (5), bestående av ett stycke, ansåg kommissionen, mot bakgrund av domstolens dom i mål C-506/08 P [31], att tillgång inte längre kunde vägras på grundval av artikel 4.3 andra stycket i förordning 1049/2001. Kommissionen noterade också att vissa delar av den första sidan i dokument (5) också är relevanta eftersom de rör stadgan. När det gäller dessa "relevanta delar" av handlingar (4) och 5 godtar kommissionen därför ombudsmannens förslag till rekommendation genom att bevilja klaganden tillgång.

62. I sina synpunkter på kommissionens detaljerade yttrande hävdade ECAS sammanfattningsvis att kommissionen, trots att ombudsmannens analys och detaljerade resonemang föranledde honom att dra slutsatsen att kommissionen borde ompröva beviljandet av tillgång till handlingarna i fråga eller ange giltiga skäl för att inte göra det, med undantag för handlingar 4 och 5, endast upprepade den ståndpunkt som ombudsmannen förkastade i sitt förslag till rekommendation. Enligt ECAS har kommissionen, med undantag av en punkt, underlåtit att hänvisa till ombudsmannens argument eller förklara skälen till att de avvisats. Det finns i synnerhet inga bevis som tyder på att kommissionen genomförde den trestegsundersökning som ombudsmannen hade fastställt.

63. ECAS hävdade att kommissionens ståndpunkt i fråga om dess handlingsmarginal är samma argument som kommissionen använde i sitt bekräftande beslut av den 5 mars 2008. Kommissionen kvarstår dock i denna fråga, trots att ombudsmannen anser att detta argument är omotiverat på grund av dess rent hypotetiska karaktär.

64. Enligt ECAS är det sista steget i trestegsundersökningen särskilt relevant i förevarande fall. Revisionsrätten anser att kommissionen inte har visat att den har gjort en avvägning för att fastställa att det, trots att de berörda handlingarna omfattas av ett undantag från tillgång, finns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet eller inte. I sin dom i mål T-233/09 konstaterade tribunalen att "*för att medborgarna ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter måste de i detalj kunna följa beslutsprocessen inom de institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandena och få tillgång till all relevant information*". ECAS hävdade att om så är fallet för sekundärätten är detta argument ännu mer relevant när det gäller EU:s primär rätt. Det är därför svårt för kommissionen att motivera hur det är viktigare att begränsa tillgången till de berörda handlingarna än att informera EU-medborgarna om varför deras rättigheter enligt stadgan inte har någon effekt i Förenade kungariket.

65. Enligt ECAS är kommissionens beslut att delvis lämna ut två handlingar av ringa eller inget väsentligt värde, eftersom de offentliggjorda punkterna ger information som är otillräcklig för att förstå något alls om förfarandet. Revisionsrätten anser att om ingen slutsats kan dras av den offentliggjorda informationen är det i huvudsak inte en partiell utgivning, utan en gest.

66. När det gäller handlingar (1) och 1a förväxlas ECAS av kommissionens argument att det inte omfattades av den bekräftande ansökan, eftersom ombudsmannens analys av handlingen tyder på att den verkligen var relevant för revisionsrättens begäran om tillgång. Slutligen har



ECAS anför att den tid det har tagit kommissionen att agera i varje skede av processen är en allvarlig fråga.

67. Efter att ha skickat sina synpunkter på kommissionens detaljerade yttrande skrev ECAS till ombudsmannen för att informera honom om att det önskar erhålla ett slutgiltigt beslut från ombudsmannen i frågan.

Ombudsmannens bedömning efter hans förslag till rekommendation

68. Ombudsmannen erinrar om att alla handlingar som innehas av institutionerna i princip bör vara tillgängliga för allmänheten. Syftet med förordning 1049/2001 är att ge denna rätt till tillgång till handlingar största möjliga verkan. [32] Som redan anges i ombudsmannens förslag till rekommendation (punkterna 31 och 32 ovan) är öppenhet i fråga om tillgång till handlingar som rör antagandet av EU-lagstiftning av mycket särskild betydelse. I förevarande fall avser de aktuella handlingarna antagandet av Lissabonfördraget, särskilt stadgans rättsliga ställning. Tillgång till handlingar som visar hur Lissabonfördraget kom till är viktigt för medborgarnas förståelse av fördraget och stärker legitimiteten gentemot medborgarna, inte bara fördraget och stadgan, utan även EU-rätten och EU i allmänhet.

69. Ombudsmannen erinrar vidare om att undantagen från allmänhetens tillgång måste tolkas och tillämpas strikt. [33]

70. Ombudsmannen uppskattar att kommissionen har beslutat att bevilja ytterligare tillgång till handlingar (4) och 5. Den metod som kommissionen använder när den analyserar dessa handlingar, liksom handling (1), ger emellertid upphov till allvarliga problem i förfarandet. När det gäller handlingar (1), 4 och 5 har kommissionen ensidigt tillåtit sig att ensidigt fastställa vilka delar av dessa handlingar som är "relevanta" för klagandens begäran. Ombudsmannen påpekar i detta avseende att det enligt förordning 1049/2001 inte finns något sådant som "relevanta delar" av en handling i de fall där de handlingar till vilka tillgång begärs tydligt har identifierats. I princip ska alla handlingar som innehas av institutionerna vara tillgängliga i sin helhet.

71. Ombudsmannen noterar att om en begäran inte är tillräckligt precis för att institutionen ska kunna fastställa vilka handlingar som är *relevanta* för begäran [34], bör institutionen samråda med sökanden i frågan [35]. Kommissionen förefaller inte ha gett klaganden någon sådan oro i fråga om den begäran om tillgång som är i fråga i förevarande mål [36].

72. Om en ansökan om tillgång avser en mycket lång handling kan institutionen dessutom på nytt samråda med sökanden i syfte att finna en rättvis lösning [37]. Ombudsmannen anser att en sådan lösning skulle kunna vara att institutionen, på grundval av motiverade skäl som överenskommit med sökanden, endast skulle behöva analysera delar av den mycket långa handlingen. Ombudsmannen understryker dock att en sådan lösning måste hittas i samarbete med sökanden. Ombudsmannen noterar att handlingarna i detta ärende inte är särskilt långa.



73. Efter att ha uteslutit tillämpningen av ovanstående i förevarande fall har ombudsmannen påpekat att det enda återstående giltiga skälet för att vägra tillgång till en del av en handling är om ett av de undantag från tillgång till handlingar som anges i artikel 4 i förordning 1049/2001 är tillämpligt. Det faktum att delar av en handling kan anses vara "orelevanta" i institutionens ögon utgör således inte ett giltigt skäl för att vägra tillgång till dessa delar. Ombudsmannen noterar att kommissionen inte har hävdats att ett undantag från tillgång skulle vara tillämpligt på de "orelevanta" delarna av handlingar (1), 4 och 5. Kommissionens vägran att ge tillgång till "orelevanta" delar av handlingarna är därför felaktig.

74. När det gäller de materiella aspekterna av ärendet noterar ombudsmannen att han i sitt förslag till rekommendation till kommissionen gjorde en ingående analys av kommissionens argument för att vägra tillgång i det aktuella fallet, med detaljerade och konstruktiva skäl, på grundval av tillämplig rättspraxis, till slutsatsen att dessa argument inte var tillräckligt konkreta och motiverade för att motivera ett undantag från allmänhetens tillgång. Ombudsmannen uppmanade kommissionen att ge tillgång till handlingarna i fråga eller att ange giltiga skäl för att inte göra det.

75. Ombudsmannen noterar därför med stor besvikelse att kommissionen i sitt detaljerade yttrande endast upprepar sina tidigare otillräckliga skäl för att tillämpa undantaget från tillgång till juridisk rådgivning på handlingar (1) [38], 2 och 3: rådet upprepar att ett fullständigt utlämnande av dessa handlingar skulle undergräva dess förmåga att få fullständig och oberoende juridisk rådgivning, liksom dess handlingsutrymme i framtiden när det gäller den fråga som diskuteras i dessa dokument.

76. Ombudsmannen anser att det inte är nödvändigt att upprepa det detaljerade resonemang som redan lämnats för att bemöta kommissionens argument i detta avseende (se punkterna 41–43 ovan). Han vill emellertid klargöra en viktig oro när det gäller det faktum att kommissionens argument tycks grunda sig på rädslan för att skapa ett prejudikat för dokument som ska utarbetas i framtiden, snarare än enbart på innehållet i de aktuella handlingarna. Eftersom de berörda handlingarna enligt ombudsmannen inte tycks innehålla något som direkt skulle undergräva skyddet för den juridiska rådgivningen i fråga, förefaller kommissionen återigen grunda sitt resonemang på en oro för att den, om dessa handlingar lämnas ut, även i framtiden kommer att behöva lämna ut handlingar som innehåller känslig juridisk rådgivning, det vill säga juridisk rådgivning som, om de röjs, faktiskt kan skada det skyddade intresset. Ombudsmannen har återigen påpekat (se punkt 43 ovan) att ett sådant resonemang grundar sig på en grundläggande missuppfattning av hur förordning 1049/2001 fungerar. Det faktum att allmänheten tidigare har beviljats tillgång till handlingar som omfattas av kategorin juridisk rådgivning saknar betydelse för frågan huruvida en viss handling som innehåller juridisk rådgivning kommer att offentliggöras för allmänheten i framtiden. Frågan huruvida ett av undantagen från tillgång till handlingar i artikel 4 i förordning 1049/2001 är tillämpligt avgörs genom en analys av innehållet i den berörda handlingen vid tidpunkten för ansökan. Det finns således ingen risk för att ett prejudikat fastställs i kommissionens syn på frågan.

77. Sammanfattningsvis understryker ombudsmannen återigen att detta ärende rör den grundläggande rätten till allmänhetens tillgång till handlingar [39]. Att inte respektera denna



grundläggande rättighet är desto viktigare i detta fall, eftersom de begärda handlingarna rör alla grundläggande rättigheter, det vill säga de avser antagandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna. Ombudsmannen har därför den starkaste uppfattningen om kommissionens ståndpunkt. Han beklagar djupt att kommissionen inte har tagit tillfället i akt att ta itu med hans detaljerade och konstruktiva resonemang om när och hur undantagen från allmänhetens tillgång bör tillämpas och därigenom bortse från eller medvetet vägrat att delta i ombudsmannens argument avseende EU-domstolarnas rättspraxis. Detta motiverar ombudsmannens slutsats att kommissionens ståndpunkt i detta särskilda fall och av de särskilda skäl som nämns ovan utgör en väsentlig kränkning av den grundläggande rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 42 i stadgan.

78. Ombudsmannen anser att detta ärende är av sådan betydelse att det normalt skulle vara värt att lägga fram en särskild rapport till Europaparlamentet. För att tillgodose klagandens uttryckliga önskan att få ett slutgiltigt beslut från ombudsmannen i ärendet avslutar ombudsmannen dock ärendet med en kritisk anmärkning som återspeglar hur allvarig denna fråga är.

C. Slutsats

På grundval av sin undersökning av detta klagomål avslutar ombudsmannen det med följande kritiska anmärkning:

Kommissionen har brutit mot stadgan om de grundläggande rättigheterna genom att felaktigt vägra att ge allmänheten tillgång till handlingar som rör Förenade kungarikets undantag från stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Kommissionen underlät att ange giltiga skäl för sin vägran att ge allmänheten tillgång.

Genom att klassificera delar av handlingarna som irrelevanta bortsåg kommissionen felaktigt från klagandens begäran om tillgång till samtliga handlingar och undantog därmed skyldigheten att ange giltiga skäl för att vägra fullständig tillgång till handlingarna.

Med tanke på de berörda handlingarnas betydelse för EU-medborgarnas rättigheter och det faktum att kommissionen inte på ett konstruktivt sätt har samarbetat med ombudsmannens detaljerade analys utgör detta ett allvarligt fall av administrativa missförhållanden.

Den klagande och kommissionen kommer att informeras om detta beslut.



P. Nikiforos Diamandouros

Utfärdat i Strasbourg den 17 december 2012

[1] Förenade kungarikets undantag infördes slutligen i protokoll nr 30 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artikel 1 i protokollet har följande lydelse:

” 1. Stadgan utvidgar inte möjligheten för Europeiska unionens domstol eller någon domstol i Polen eller Förenade kungariket att konstatera att Polens eller Förenade kungarikets lagar och andra författningar, praxis eller åtgärder är oförenliga med de grundläggande fri- och rättigheter och principer som den bekräftar.

2. I synnerhet, och för att undvika tvivel, skapar ingenting i avdelning IV i stadgan berättigade rättigheter som är tillämpliga på Polen eller Förenade kungariket utom i den mån Polen eller Förenade kungariket har föreskrivit sådana rättigheter i sin nationella lagstiftning. ”

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

[3] Artiklarna 7.1, 7.3, 8.1 och 8.2 i förordning 1049/2001.

[4] Mål T-194/94, *Carvel och Guardian Newspapers mot rådet*, REG 1995, s. II-2765.

[5] De förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, *Sverige och Turco mot rådet*, REG 2008, s. I-4723.

[6] Idem, punkt 69.

[7] Idem, punkt 69.

[8] Idem, punkt 44.

[9] Idem, punkt 45.

[10] Idem, punkterna 37–44.

[11] Idem, punkt 46. Se även förstainstansrättens dom av den 22 mars 2011 i mål T-233/09, *Access Info Europe mot rådet*, ännu ej offentliggjord i rättsfallssamlingen, punkt 69.

Se t.ex. mål 294/83, *Les Verts mot parlamentet*, Rec. 1986, s. 1339, punkt 23, och dom av den 11 juli 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C- 415/05 P, *Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*, REG 2008, s. I-6351, punkt 281.

[13] förstainstansrättens dom av den 22 mars 2011 i mål T-233/09, *Access Info Europe mot*



rådet , ännu ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 74.

[14] De förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, *Sverige och Turco mot rådet* , REG 2008, s. I-4723.

[15] Idem, punkt 44.

[16] Idem, punkt 42.

[17] Idem, punkt 43.

[18] ombudsmannen anser att det särskilda argumentet att ett fullständigt utlämnande av handlingarna i fråga skulle påverka kommissionens förmåga att fungera effektivt när det gäller eventuella framtida revideringar av fördraget är nära kopplat till dess argument om förhandlingsstrategin, som behandlas i punkterna 50 och 51 nedan.

De förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, *Sverige och Turco mot rådet* , REG 2008, s. I-4723, punkt 69.

[20] Idem, punkt 69.

[21] Det faktum att den juridiska rådgivningen går *utöver* lagstiftningsprocessen innebär inte nödvändigtvis att ett frisläppande av det skulle skada. Såsom domstolen har angett i målet *Turco* ankommer det i ett sådant fall på den berörda institutionen att lämna en detaljerad redogörelse för skälen för att vägra tillgång till handlingar.

[22] ombudsmannen har i tidigare fall uppgett att ett utlämnande av uppgifter skulle kunna undergräva beslutsprocessen om en institution tvingades avslöja åsikter, uttryckta av dess avdelningar, som till exempel var självkritiska, spekulativa eller kontroversiella. Se t.ex. ärende 355/2007/(TN)FOR (finns på ombudsmannens webbplats: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>) punkt 49.

Förstainstansrättens dom av den 14 juli 2009 i mål T-121/05, *Borax Europe Ltd mot kommissionen* (REG 2009, s. II-27), punkt 63.

Förstainstansrättens dom av den 22 mars 2011 i mål T-233/09, *Access Info Europe mot rådet* , ännu ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 69.

[25] Idem, punkt 78.

[26] Artikel 15 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

[27] Tillgänglig på ombudsmannens webbplats: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>



Mål T-403/05, *My Travel Group plc. mot kommissionen*, REG 2008, s. II-2027.

[29] Se ombudsmannens beslut i ärende 355/2007/(TN)FOR, punkt 49.

[30] ombudsmannen noterar i detta avseende att kommissionen inte har angett några som helst skäl till varför tillgång har vägrats till de delar av handlingarna som inte rör stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Dom av den 21 juli 2011 i mål C-506/08 P, *Sverige mot MyTravel och kommissionen*, ännu ej offentliggjord i rättsfallssamlingen.

[32] Skälen 11 och 4 i ingressen och artikel 1 i förordning 1049/2001. De förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, *Sverige och Turco mot rådet*, REG 2008, s. I-4723, punkt 33; Mål C-139/07 P, *kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau*, REU 2010, s. I-5885, punkt 51, De förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-52/07 P, *Sverige m.fl. mot API och kommissionen*, REU 2010, s. I-8533, punkt 69.

Domen i det ovannämnda målet Sison mot rådet, punkt 63, De förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, *Sverige och Turco mot rådet*, REG 2008, s. I-4723, punkt 36; De förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-52/07 P, *Sverige m.fl. mot API och kommissionen*, REU 2010, s. I-8533, punkt 73.

[34] Artikel 6.1 i förordning 1049/2001.

[35] Artikel 6.2 i förordning 1049/2001.

[36] ombudsmannen noterar att kommissionen hade möjlighet att på detta sätt samråda med klaganden i fråga om handling (1), i stället för att hävda att det är ett dokument vars delar är "orelevanta".

[37] Artikel 6.3 i förordning 1049/2001.

[38] Som enligt ombudsmannen består av två handlingar, se punkt 38 ovan.

[39] Artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.