



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PEDRO CRUZ VILLALÓN IŠVADA,
pateikta 2013 m. gegužės 16 d.¹

Byla C-280/11 P Europos Sąjungos Tarybaprieš

Access Info Europe

„Apeliacinis skundas — Reglamentas Nr. 1049/2001 — Teisė susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais — Taryba, veikianti kaip „teisės aktų leidėjas“ — Tarybos generalinio sekretoriato pažyma dėl pasiūlymų, pateiktų vykstant paties Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 peržiūrai — Atsisakymas leisti susipažinti su informacija, susijusia su pasiūlymus pateikusių valstybių narių tapatybe“

1. Šiuo apeliaciniu skundu keliamas klausimas, ar pagal Reglamentą Nr. 1049/2001² dėl galimybės visuomenei susipažinti su institucijų dokumentais, Taryba turi teisę atsisakyti atskleisti informaciją, susijusią su valstybių narių, kurios pateikė pasiūlymus vykstant šio reglamento peržiūros procedūrai, tapatybe.

2. 2011 m. kovo 22 d. Sprendime *Access Info Europe prieš Tarybą*³ Bendrasis Teismas į šį klausimą atsakė neigiamai, todėl Taryba pateikė šį apeliacinį skundą, ir taip Teisingumo Teismui atsirado proga papildyti savo praktiką, susijusią su Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje nustatyta dokumentų atskleidimo išimtimi.

3. Konkrečiai kalbant, ši byla Teisingumo Teismui suteikia galimybę pirmą kartą paaiškinti, kokio laipsnio skaidrumo Reglamentas Nr. 1049/2001 reikalauja iš institucijų, ne tik kai šios veikia kaip teisės aktų leidėjos – kaip buvo byloje *Švedija ir Turco prieš Tarybą*⁴ – bet ir kai jos tai daro per pačią teisėkūros procedūrą.

I – Teisinis pagrindas

4. Reglamento Nr. 1049/2001 šeštoje konstatuojamojoje dalyje numatyta:

„Platesnė susipažinimo su dokumentais galimybė turėtų būti numatyta tais atvejais, kai institucijos atlieka įstatymų leidimo funkcijas, įskaitant ir tuos atvejus, kai joms ši teisė suteikta pagal įgaliojimą, tačiau tuo pačiu išsaugant institucijų sprendimų priėmimo proceso veiksmingumą. Galimybė tiesiogiai susipažinti su tokiais dokumentais turėtų būti kaip galima platesnė.“

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331).

3 — Byla T-233/09.

4 — 2008 m. liepos 1 d. sprendimas, sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/05 P (Rink. p. I-4723). Šioje byloje nagrinėtas dokumentas buvo Tarybos teisės tarnybos nuomonė dėl Tarybos pateikto direktyvos pasiūlymo. Beje, tai buvo vidaus dokumentas, priimtas prieš prasidedant teisėkūros procedūrai.

5. Remiantis reglamento 1 straipsnio a punktu, juo siekiama „nustatyti EB sutarties 255 straipsnyje numatytos teisės susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos <...> dokumentais principus, sąlygas bei visuomenės ar privačių interesų sąlygojamus apribojimus, kad būtų užtikrinta kuo platesnė susipažinimo su dokumentais galimybė“.

6. Pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalį „galimybė susipažinti su dokumentu, kuriame pareikšta vidaus reikmėms skirta nuomonė, esanti svarstymų ir preliminarių konsultacijų minimos institucijos viduje dalimi, nesuteikiama netgi po to, kai sprendimas jau yra priimtas, jei dokumento atskleidimas rimtai pakenktų institucijos sprendimų priėmimo procesui, nebent atskleidimo reikalautų viršesnis viešasis interesas“.

II – Faktinės aplinkybės

7. *AccESS Info Europe* (AIE) – tai Madride (Ispanija) įsisteigusi asociacija, kuri 2008 m. gruodžio 3 d., remdamasi Reglamentu Nr. 1049/2001, paprašė Tarybos leisti susipažinti su 2008 m. lapkričio 26 d. pažyma, kurią jos Generalinis sekretoriatas išsiuntė Tarybos įsteigta „darbo grupei“, atsakingai už paties Reglamento Nr. 1049/2001 reformą. Šioje pažymoje (toliau – prašomas dokumentas) išdėstyti įvairūs pasiūlymai dėl dalinių pakeitimų arba naujos redakcijos, kuriuos 2008 m. lapkričio 25 d. darbo grupės posėdyje pateikė skirtingos, dokumente įvardytos valstybės narės.

8. 2008 m. gruodžio 17 d. Taryba leido ieškovei susipažinti su prašomu dokumentu iš dalies: ji panaikino visas nuorodas, susijusias su valstybių narių, kurios pateikė kiekvieną atskirą pasiūlymą, tapatybe. Pateisindama tokį atsisakymą suteikti visą informaciją, Taryba nurodė, kad atskleidus tokius duomenis būtų rimtai pakenkta sprendimų priėmimo procesui, be to, to nereikalavo viršesnis viešasis interesas, kuriuo remiantis galiausiai būtų galima taikyti Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje nustatytos teisės susipažinti su dokumentais išimtį.

9. Šis sprendimas buvo patvirtintas 2009 m. vasario 26 d. sprendimu (toliau – ginčijamas sprendimas).

10. Reikia turėti omenyje tai, kad jau prašomo dokumento priėmimo dieną, t. y. 2008 m. lapkričio 26 d., integralią jo versiją paskelbė organizacija „Statewatch“ savo internetinėje svetainėje. Dėl šio atskleidimo Taryba nedavė jokie sutikimo, be to, ji teigia, kad priimdama ginčijamą sprendimą apie tai nieko nežinojo.

11. AIE pareiškė ieškinį Bendrajame Teisme dėl ginčijamo sprendimo panaikinimo.

III – Bendrojo Teismo sprendimas

12. Ieškinys dėl panaikinimo buvo patenkintas 2011 m. kovo 22 d. sprendimu. Priminęs galimybei susipažinti su dokumentais taikomus principus (55–58 punktai), Bendrasis Teismas pirmiausia nurodė, kad galimybės susipažinti su dokumentais išimtis yra pateisinama tik tada, jeigu išimtimi saugomam interesui yra konkrečiai ir realiai pakenkta (59 ir 60 punktai).

13. Nagrinėjamam ginčui taikydamas minėtus principus, Bendrasis Teismas išnagrinėjo priešastis, kurias Taryba pateikė siekdama pagrįsti atsisakymą atskleisti informaciją. Pirmiausia nurodytas argumentas, kad jei visuomenei būtų pateikta per parengiamuosius darbus valstybių narių delegacijų išreikšta pozicija, sumažėtų jų diskrecija, nes jos galėtų jausti viešosios nuomonės daromą spaudimą, kuris galėtų apriboti delegacijų laisvę. Šiuo atžvilgiu Bendrasis Teismas pažymėjo, kad demokratinio teisėtumo principas reiškia, kad reikia atsakyti už savo veiksmus, o tai ypač taikytina, kalbant teisėkūros procesą (68–74 punktai).

14. Antra, Bendrasis Teismas nesutiko, kad išankstinis vykstančių diskusijų pobūdis yra lemiamas veiksnys vertinant, ar kyla rizika, kad bus padaryta žala sprendimų priėmimo procesui (75 ir 76 punktai).

15. Trečia, skundžiamame sprendime atmestas argumentas, kad reikia atsižvelgti į ypač opų valstybių narių delegacijų pateiktų pasiūlymų pobūdį. Šiuo atveju kalbama apie pasiūlymus dėl Reglamento Nr. 1049/2001 reformos, kurie yra įprastas reiškinys demokratiame teisėkūros procese ir kurių turinys viešas, diskusija kyla tik dėl galimybės žinoti, kas jų rengėjai (77 ir 78 punktai).

16. Ketvirta, Bendrasis Teismas nesutinka su argumentu, kad Reglamento Nr. 1049/2001 reformos procesas trunka neįprastai ilgai dėl sunkumų, kurių kilo be leidimo atskleidus darbo dokumentus (79 punktas).

17. Galiausiai, vis dar kalbant apie be leidimo atskleistus dokumentus, Bendrasis Teismas pažymi, kad po šio įvykio Taryba paviėšino dokumentą, kuriame, be pasiūlymų, susijusių su Reglamento pakeitimais, nurodytos ir delegacijų tapatybės (82 ir 83 punktai).

IV – Apeliacinis skundas

18. 2012 m. gegužės 31 d. Taryba pateikė apeliacinį skundą dėl Bendrojo Teismo sprendimo.

19. Apeliacinis skundas grindžiamas trimis pagrindais.

20. Pirmajame apeliacinio skundo pagrinde nurodomas tariamas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pažeidimas. Tarybos nuomone, Bendrasis Teismas nesugebėjo tinkamai įvertinti teisių ir interesų, dėl kurių kilo konfliktas.

21. Antrasis pagrindas susijęs su tariamu Teisingumo Teismo praktikos dėl galimybės susipažinti su dokumentais pažeidimu. Tarybos teigimu, Bendrasis Teismas turėjo atsižvelgti į teismo praktiką, pagal kurią leidžiama nurodyti bendro pobūdžio pagrindus, dėl kurių atsisakoma atskleisti konkrečių kategorijų dokumentus.

22. Trečiasis apeliacinio skundo pagrindas, susijęs su tariamai padaryta teisės klaida, susideda iš trijų dalių. Visų pirma Taryba Bendrąjį Teismą kaltina tuo, kad šis reikalavo pateikti įrodymų, jog buvo padaryta reali žala interesui, kuris saugomas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje numatyta išimtimi. Antra, ji tvirtina, kad skundžiamame sprendime vertinant riziką, kad delegacijų tapatybės atskleidimo atveju bus rimtai pakenkta sprendimų priėmimo procesui, nebuvo atsižvelgta į tai, kiek stipriai į priekį jau pažengusios vykusios diskusijos. Galiausiai, trečia, Taryba nurodo, kad nebuvo atsižvelgta į prašomo dokumento opų pobūdį.

V – Procesas Teisingumo Teisme

23. Rašytines pastabas pateikė AIE, Čekijos, Ispanijos ir Graikijos vyriausybės, taip pat Europos Parlamentas. AIE pateikė atsiliepinimus į Parlamento bei Čekijos ir Ispanijos vyriausybių pastabas, o Taryba – į Parlamento pastabas.

24. 2013 m. vasario 21 d. vykusiame teismo posėdyje dalyvavo Taryba, AIE, Čekijos, Ispanijos, Prancūzijos ir Graikijos vyriausybės, taip pat Europos Parlamentas.

25. Dėl pirmojo apeliacinio skundo pagrindo Taryba, palaikoma Čekijos, Ispanijos, Prancūzijos ir Graikijos vyriausybės, tvirtina, kad Bendrasis Teismas suteikė per didelę reikšmę skaidrumo principui ir taip nuvertino su Tarybos teisėkūros procedūros veiksmingumo principu susijusius reikalavimus, kad būtinas didelis lankstumas tam, kad valstybės narės galėtų keisti savo pirminę poziciją, taip padidinant galimybę pasiekti bendrą nuomonę. Bet kuriuo atveju, Čekijos, Prancūzijos ir Ispanijos vyriausybės manymu, galimybės susipažinti su dokumento esminiu turiniu pakanka, kad būtų užtikrintos demokratinės diskusijos, ir tam nebūtina atskleisti delegacijų tapatybės. AEI į tai atsako, kad Taryba, viena vertus, remiasi Teisingumo Teismo praktika, ir, kita vertus, kritikuoja skundžiamo sprendimo punktus, kuriuose tik taikoma ši praktika. Jos nuomone, kuri sutampa su Europos Parlamento, Bendrasis Teismas tinkamai įvertino egzistuojančius interesus.

26. Dėl antrojo apeliacinio skundo pagrindo Taryba, palaikoma Graikijos vyriausybės, teigia, kad Bendrojo Teismo argumentai neatitinka teismo praktikos, pagal kurią leidžiama remtis bendrojo pobūdžio pagrindais norint atsisakyti leisti susipažinti su tam tikrų kategorijų dokumentais. AIE savo ruožtu tvirtina, kad šis apeliacinio skundo pagrindas nepriimtinas, nes jame aiškiai nenurodytas joks konkretus skundžiamo sprendimo punktas. Bet kuriuo atveju ji teigia, o tam pritaria ir Europos Parlamentas, kad Taryba niekada nepatiksliino, kokia bendrąja prezumpcija pagrįstas atsisakymas leisti susipažinti su dokumentais, ypač kai nėra jokios nuostatos ar principo, kurie leistų pateisinti tokią konfidencialumo prezumpciją nagrinėjamu atveju, juo labiau kai kalbama apie dokumentus, kurie yra sudėtinė teisėkūros procedūros dalis.

27. Nurodydama trečiąjį apeliacinio skundo pagrindą Taryba, palaikoma Ispanijos ir Graikijos vyriausybės, skundžia tai, kad (pirma pagrindo dalis) iš jos buvo pareikalauta įrodyti realią žalą, kuri buvo padaryta Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies išimtimi saugomam interesui, nors, jos nuomone, pakanka įrodyti žalos riziką. AEI ir Europos Parlamentas teigia, kad Bendrasis Teismas nereikalavo įrodyti realios žalos, o tik išnagrinėjo, kaip nurodė pati Taryba, ar iš tikrųjų buvo pakenkta procesui be leidimo atskleidus delegacijų tapatybes.

28. Taryba, kuriai pritaria ir Prancūzijos ir Graikijos vyriausybės, Bendrąjį Teismą kaltina tuo, kad (antra pagrindo dalis), vertindamas riziką, ar delegacijų tapatybės atskleidimas galėjo rimtai pakenkti, jis neatsižvelgė į tai, kokią stadiją buvo pasiekusios vykusios diskusijos. Jos manymu, pirminiuose etapuose būtina delegacijoms palikti didelę derybų laisvę, kad jos galėtų diskutuoti nejausdamos visuomenės spaudimo. Į tai AEI atsako, kad šis argumentas nepriimtinas, nes pirmąkart pateiktas tik per apeliacinį procesą. Bet kuriuo atveju ji mano, kad skaidrumas ypač būtinas pirmose proceso stadijose, nes viešos diskusijos neturėtų naudoti, jeigu būtų užtikrintos tik tada, kai delegacijos jau rado kompromisą. Bet kuriuo atveju delegacijų tapatybės nurodymas nebūtinai sudaro sunkumą šioms keisti savo pozicijas.

29. Galiausiai (trečia pagrindo dalis) Taryba Bendrąjį Teismą kaltina tuo, kad neatsižvelgta į prašomo dokumento opų pobūdį. Tai, jog dokumentas opus, susijęs su aplinkybe, kad delegacijos teikė pasiūlymus dėl skaidrumo principo išimčių, kurios turėtų būti įtrauktos į naują reglamentą; šiuo klausimu neseniai savo nuomonę pareiškė Sąjungos teismai, jis yra diskusijų ir viešosios nuomonės spaudimo dalykas. Jo opų pobūdį įrodo sunkumai, kilę vykstant reglamento peržiūros procedūrai, kuri buvo užvilkinama dėl nepasitikėjimo, atsiradusio tarp delegacijų dėl nutekėjusios prašomos informacijos; tai joms sutrukdė nukrypti nuo savo pirminės pozicijos ir įrodo, kad Tarybos atsisakymas atskleisti informaciją buvo tinkamas. Savo ruožtu AEI atsikerta, jog Bendrasis Teismas nenurodė, kad „opios“ situacijos yra tik tos, kai nagrinėjamas pagrindinis Sąjungos ar jos valstybių narių interesas, ir Taryba šiuo atveju nepateikė išsamių atsisakymo, kuris susijęs ne su teisine nuomone, o tik su paprastais teisės akto projekto pakeitimų pasiūlymais, motyvų. Be to, AEI mano, kad kita šios pagrindo dalies pusė yra nepriimtina, nes joje tik aptariama, kaip Bendrasis Teismas įvertino opų informacijos pobūdį. Bet kuriuo atveju AEI, palaikoma Europos Parlamento, tvirtina, kad įprasta, jog per teisėkūros procedūrą kyla diskusijų ir atsiranda spaudimas, juk būtent tai yra skaidrumo ir demokratijos pasekmė. Galiausiai AEI nesutinka, kad būtent informacijos nutekėjimas sukėlė reglamento peržiūros procedūros sunkumus ar dėl jo tariamai pakito darbo metodas.

VI – Vertinimas

A – Apeliacinio skundo pagrindai

30. Nors apeliaciniame skunde nurodyti trys jo padavimo pagrindai, aišku, kad egzistuoja tik minimalūs skirtumai perspektyvos atžvilgiu ir juose pateikiamas vienintelis argumentas: Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje numatyta išimtis netaikyta nepagrįstai.

31. Iš tiesų pirmajame pagrinde skundžiama tai, kad Bendrasis Teismas pažeidė minėtą nuostatą, nes neteisingai įvertino esamas teises ir interesus, t. y. sprendimų priėmimo proceso veiksmingumą ir teisę susipažinti su dokumentais. Antrajame pagrinde nurodomas Teisingumo Teismo praktikos, susijusios su galimybe susipažinti su tam tikrų kategorijų dokumentais, pažeidimas. Galiausiai trečiajame pagrinde nurodoma teisės klaida, padaryta neatsižvelgtus į tam tikras dokumento savybes ir nusprendus, kad pagal 4 straipsnio 3 dalyje esančią išimtį reikalaujama pateikti konkrečių įrodymų.

32. Galiausiai pagrindinis klausimas kyla dėl to, ar Bendrojo Teismo pateiktas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies išaiškinimas yra teisingas, ar ne. Nepaisant to, laikysiuosi apeliaciniame skunde pateiktos formuluotės, t. y. skirstymo į tris pagrindus, tačiau prireikus ir glaustumo sumetimais analizuodamas darysiu nuorodas

B – Prieštaravimai dėl tam tikrų apeliacinio skundo pagrindų priimtimumo

33. Nors AEI formaliai nereikalavo pripažinti tam tikrų pagrindų nepriimtinais, vis dėlto nurodė, kad kai kurie iš jų galėtų būti nepriimtini, nes neįvardyti konkretūs skundžiamo sprendimo punktai. Taip yra pirmųjų dviejų pagrindų atveju; AEI nuomone, juose Taryba tik bendrai kritikuoja Bendrojo Teismo sprendimą ir aiškiai nenurodo konkrečių skundžiamo sprendimo punktų. Kita vertus, kalbėdama apie antrąjį ir trečiąjį pagrindus, AEI teigia, kad Taryba, pirma, nepaaiškino, kuo ypatingas jos sprendimų priėmimo procesas, ir, antra, tik dabar pirmąkart pateikia argumentą dėl delegacijų pozicijos pakeitimo per sprendimų priėmimo procesą. Be to, AEI taip pat tvirtina, kad tam tikra prasme kai kurie Tarybos argumentai reiškia, jog Teisingumo Teismo prašoma išnagrinėti aplinkybes, kurios aptartos pirmojoje instancijoje, būtent susijusias su prašomo dokumento opiu pobūdžiu ir priežastimis, pagrindžiančiomis neįprastą vykstančios teisėkūros procedūros trukmę.

34. Vis dėlto, nors, kaip nurodžiau, trys apeliacinio skundo pagrindai iš esmės gali būti prilyginami vienam, nemanau, kad bent vienas jų formaliai galėtų būti atmestas kaip nepriimtinas. Prireikus pakaks nurodyti spragas argumentuose, kurie arba pirmąkart pateikti tik dabar arba reikalauja iš naujo išnagrinėti faktines aplinkybes, o dėl to pats apeliacinis procesas praranda prasmę.

C – Dėl esmės

1. Pirmasis apeliacinio skundo pagrindas

35. Pirmiausia Taryba tvirtina, kad skundžiamu sprendimu pažeidžiama Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalis, nes Bendrasis Teismas tinkamai neįvertino teisių ir interesų, dėl kurių kilo ginčas.

36. Taryba iš esmės kritikuoja tai, jog Bendrasis Teismas pripažino skaidrumo principo viršenybę Tarybos sprendimų priėmimo proceso veiksmingumo principo atžvilgiu, neatsižvelgęs į tai, kad vykstant šiam procesui reikia užtikrinti tam tikrą derybų laisvę, kuri nesuderinama su Bendrojo Teismo reikalaujamu skaidrumo laipsniu.

37. Atsakant į šį pirmąjį pagrindą, būtina išnagrinėti principą, kuriuo grindžiamas Tarybos sprendimų priėmimo procesas, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja. Aplinkybė, kad Taryba dalyvauja teisėkūros procese, negali nelemti jos *modus operandi*, kuris paprastai yra toks, koks būdingas tarpvyriausybinei institucijai.

a) Taryba, veikianti kaip „teisės aktų leidimo institucija“

38. Aplinkybės, kuriomis kilo šis ginčas, susiklostė prieš įsigaliojant Lisabonos sutarčiai, kuri sustiprino Tarybos, kaip organo, kuris istoriškai buvo svarbiausias Europos Sąjungos teisės kūrėjas, „teisėkūros“ funkcijas. Tačiau šiuo atveju ne taikomas SESV 289 straipsnis, kuriame numatyta, kas yra teisėkūros procedūra ir kokiais atvejais institucijos veikia kaip teisėkūros valdžia. Todėl pačios institucijos nebeturi jokios vertinimo laisvės šiuo klausimu ar galimybės spręsti, kaip kiekvienu atveju suprasti EB sutartyje daromą nuorodą į jos 251 ir 252 straipsnių reglamentuojamas procedūras, kurių nė viena nėra laikoma „teisėkūros“⁵.

39. Vis dėlto „teisėkūros“ koncepcijų, logikos ir universalių idėjų „integravimo“ procesas prasidėjo ir egzistavo dar prieš įsigaliojant Lisabonos sutarčiai. Iš tiesų jau nuo Amsterdamo sutarties „teisėkūros“ koncepcija buvo radusi vietą Sąjungos terminologijoje. Pagal EB 207 straipsnio 3 dalies antrą pastraipą Taryba buvo įpareigota nustatyti, „kada ji turi būti laikoma veikiančia kaip teisės aktų leidimo institucija“⁶, būtent tam, kad būtų galima įgyvendinti EB sutarties 255 straipsnio 1 dalimi užtikrintą teisę susipažinti su dokumentais. Mano manymu, labai svarbi ta aplinkybė, kad Amsterdamo sutartyje kartu buvo numatyti du dalykai: įtraukta teisė susipažinti su institucijų dokumentais ir atskirai atsižvelgta į Tarybą, „veikiančią kaip teisės aktų leidimo instituciją“. Beje, tai buvo padaryta taip, kad *teisės aktų leidimo institucijos* funkcijos būtų nurodytos būtent atsižvelgiant į kontekstą, pateisinantį teisės susipažinti su dokumentais įgyvendinimą, taip pripažįstant glaudų ryšį tarp teisėkūros procedūros ir skaidrumo bei viešumo principų⁷.

40. Todėl Lisabonos sutartimi išreikštas akivaizdus progresas šioje srityje neturėtų leisti užmiršti, kad „teisėkūros“ „terminologija“, jei galima taip sakyti, nebuvo įvesta šia sutartimi. Ši terminologija, taigi ir tai, ką ji reiškia, gana natūraliai buvo vartojama ankstesnėje pirminėje teisėje.

41. Kita vertus, kalbant apie antrinę teisę, reikia pažymėti, kad paties Reglamento Nr. 1049/2001 6 konstatuojamojoje dalyje daroma nuoroda į pareigą „[numatyti] platesnę susipažinimo su dokumentais galimybę <...> tais atvejais, kai institucijos atlieka įstatymų leidimo funkcijas“. Taigi tenka nagrinėti vieną iš šių atvejų, kaip matyti iš Tarybos darbo tvarkos taisyklių 7 straipsnio, galiojusio šios bylos aplinkybių susiklostymo metu⁸, kuriame nustatyta, kad „Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja, kaip apibrėžta EB sutarties 207 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje, kai ji atitinkamų Sutarčių nuostatų pagrindu priima taisykles, teisiškai privalomas valstybėse narėse ar valstybėms narėms, išdėstytas reglamentuose, direktyvose, pamatiniuose sprendimuose arba sprendimuose <...>“.

5 — Šiuo atžvilgiu galima teigti, kad Lisabonos sutartyje vartojant reikšmingas sąvokas, pavyzdžiui, „teisėkūros procedūra“ (SESV 289 straipsnis), kartu prisiimama visa koncepcinė našta, tenkanti tokio tipo terminams. Kai Taryba parengia ar dalyvauja rengiant visuotinai ir tiesiogiai taikomas, privalomas normas (SESV 288 straipsnis), Sąjungos teisėje ji sukuria nacionaliniam įstatymui ekvivalentiškas normas. Kadangi sutartyse nustatyta, kad tokios rūšies normos rengiamos vykstant vadinamajai „teisėkūros“ procedūrai (SESV 289 straipsnis), remiantis tuo reikia daryti išvadą, kad ši procedūra pagrįsta principais, kurie būdingi tokio tipo procedūroms nacionalinėse teisės sistemose. Bendrai dėl Tarybos procedūrų ir jos vidinės organizacijos įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, žr. K. Lenaerts ir P. van Nuffel, *European Union Law*, 3 leid., 2011, 13-047–13-060.

6 — Paryškinta mano.

7 — Dėl teisės susipažinti su dokumentais Sąjungoje srityje genezės žr. E. Guichot, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global, Sevilija, 2011, p. 77–104.

8 — Patvirtinta 2006 m. rugsėjo 15 d. Tarybos sprendimu 2006/683/EB (OL L 285, p. 47).

42. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, nesunkiai galime padaryti išvadą, kad, nepaisant skirtumų, kurie gali egzistuoti tarp nacionalinio įstatymo ir Sąjungos „įstatymo“ arba tarp valstybių teisės aktų leidėjo ir Sąjungos „teisės aktų leidėjo“, SESV 289 straipsnyje Tarybos atveju numatyta „teisėkūros procedūra“ jos reglamentams rengti (kurios Taryba laikosi veikdama „kaip teisės aktų leidėja“ pagal EB sutarties 207 straipsnį) konceptualiai yra labai artima nacionalinei „teisėkūros procedūrai“, t. y. kalbant apie jos *ratio*, o kartu ir principus, kuriais ji turi būti grindžiama. Galiausiai abiejų šių procedūrų panašumas – tai būtinybė patenkinti privalomus demokratinio teisėtumo reikalavimus⁹.

43. Vadinas, sprendimo priėmimo procedūra, dėl kurios buvo pateiktas šis apeliacinis skundas, turi būti laikoma „teisėkūros“ procedūra, kaip ji iš tikrųjų suprantama pagal atskirų valstybių viešąją teisę. Šiuo atžvilgiu svarbu tai, kad šios procedūros rezultatas – priimta norma, kuri, turint omenyje jos savybes (visuotinai taikoma; privaloma; pakeičianti nacionalinius įstatymus, kuriuos priėmė tikrai demokratinės valdžios institucijos), reikalauja tam tikro demokratinio teisėtumo laipsnio, kuris gali būti užtikrintas tik taikant procedūrą, pagrįstą principais, tradiciškai reglamentuojančiais atstovaujamojo pobūdžio nacionalinės teisės aktų leidėjų veiklą.

b) Tarybos generalinio sekretoriato pažyma, skirta darbo grupei. Turinys ir taikymo sritis: vidaus dokumentas?

44. Patikslinus sąvokos „teisėkūros procedūra“ reikšmę, būtina išnagrinėti šioje byloje aptariamo dokumento, kurio integralią versiją Taryba atsisakė atskleisti AEI, pobūdį.

45. Kaip išplaukia iš skundžiamo sprendimo 6 dalies, tai yra „pažyma dėl Parlamento ir Tarybos reglamento dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais pasiūlymo <...>, kurią [Tarybos] Generalinis sekretoriatas išsiuntė Tarybos įsteigta Informacijos darbo grupei“. Bendrasis Teismas taip pat nurodo, kad tame dokumente „išdėstyti pasiūlymai dėl dalinių pakeitimų arba naujų redakcijų, kuriuos 2008 m. lapkričio 25 d. darbo grupės posėdyje pateikė kelios valstybės narės“.

46. Kaip paaiškino pati Taryba savo rašytinėse pastabose¹⁰, aptariama pažyma yra sudėtinė procedūros, kurios Taryba laikosi, kai dirba „teisės akto priėmimo klausimu“¹¹, dalis, kaip matyti iš tuo metu galiojusios jos darbo tvarkos taisyklių.

47. Pagal Darbo tvarkos taisyklių 19 straipsnio 2 dalį „Nuolatinųjų atstovų komitetas, jei nenusprendžia kitaip, iš anksto išnagrinėja visus Tarybos posėdžio darbotvarkės klausimus. Nuolatinųjų atstovų komitetas stengiasi pasiekti susitarimą savo lygiu ir pateikia jį priimti Tarybai. Jis užtikrina, kad Tarybai būtų deramai pateikiami dokumentų rinkiniai, ir prireikus pateikia gaires, nuomones arba siūlomus sprendimus“. Taip pat šio straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „tam tikram parengiamajam darbui arba iš anksto nustatytiems tyrimams atlikti Nuolatinųjų atstovų komitetas gali įsteigti komitetus arba darbo grupes, arba tai gali būti padaryta jo pritarimu“.

48. Pažyma, dėl kurios kilo ginčas, buvo dokumentas, kurį parengė viena iš Darbo tvarkos taisyklių 19 straipsnio 3 dalyje nurodytų „darbo grupių“¹², t. y. Tarybos įsteigta vadinamoji „Informacijos darbo grupė“; šioje pažymoje buvo išdėstyti „pasiūlymai dėl dalinių pakeitimų arba naujų redakcijų, kuriuos <...> pateikė kelios valstybės narės“ darbo grupės posėdyje, kur nagrinėtas Komisijos pasiūlymas dėl Reglamento Nr. 1049/2001 peržiūros¹³.

9 — Šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Švedija ir Turco prieš Tarybą* 46 punktą.

10 — 10 ir 20 punktai.

11 — Ten pat, 11 punktas.

12 — Pagal šią nuostatą „tam tikram parengiamajam darbui arba iš anksto nustatytiems tyrimams atlikti Nuolatinųjų atstovų komitetas gali įsteigti komitetus arba darbo grupes, arba tai gali būti padaryta jo pritarimu“; remiantis to paties 19 straipsnio 5 dalimi, šių komitetų ar darbo grupių posėdžiams „pirmininkauja tos valstybės narės, kurios eilė yra pirmininkauti <...> Tarybos posėdžiams, delegatas“.

13 — COM(2011) 137.

49. Kaip nesunkiai galima padaryti išvadą, „pažymoje“ pateikiama tai, kas per nacionalinę teisėkūros procedūrą būtų laikoma „pakeitimais“. Aišku, kadangi dokumentą parengė, Tarybos terminais kalbant, vadinamoji „darbo grupė“, sudaryta Tarybos sprendimui parengti, būtų galima apie jį kalbėti ir kaip apie „institucijos parengtą dokumentą, skirtą vidaus naudojimui, arba institucijoje gautą dokumentą, susijusį su tokiu klausimu, dėl kurio institucija dar nėra priėmusi sprendimo“, nurodytą Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatytoje išimtyje. Tai galėtų būti ir „dokumentas, kuriame pareikšta vidaus reikmėms skirta nuomonė, esanti svarstymų ir preliminarių konsultacijų <...> institucijos viduje dalimi“, nurodytas minėto 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje.

50. Šios „vidaus reikmės“ yra teisėkūros proceso dalis¹⁴. Jos, žinoma, gali atsirasti visai pirminiame etape, bet toks etapas taip pat yra „teisėkūros“, kaip ir visi kiti, kurie kartu sudaro priemonės, kaip antai šiuo atveju skirtos peržiūrėti Reglamentą Nr. 1049/2001, priėmimo procedūrą.

51. Reikia atkreipti dėmesį, kad Reglamento Nr. 1049/2001 formuluotė, kurioje, apibrėžiant 4 straipsnio 3 dalyje numatytos išimties taikymo sritį, numatyta „vidaus reikmėms skirta nuomonė“, atrodo mažai tinkama, kai kalbame apie „teisėkūros“ procedūrą. Netgi būtų galima teigti, kad teisėkūros procedūros atveju „vidaus nuomonės“ neegzistuoja – šitaip viešumas yra būdingas teisės aktų leidėjo darbo pobūdžiui. Visiškai kitaip yra preliminarių procedūrų atveju, vykstančių prieš vadinamąją pačią teisėkūros procedūrą, kaip buvo mano nurodytoje byloje *Švedija ir Turco prieš Tarybą*.

52. Tai nereiškia, kad 4 straipsnio 3 dalyje nurodyta išimtis *a priori* netaikytina institucijoms, kai jos veikia kaip įstatymo leidėjos *per se*; tačiau kai priešpastatoma „rimtai pakenkti“ (išimtis) ir „viršesnis viešasis interesas“ (išimtis iš išimties) tam tikra prasme „pusiausvyra prarandama“ suteikiant pirmenybę pastarajai.

53. Be to, šiuo atveju, skirtingai nei minėtoje byloje *Švedija ir Turco prieš Tarybą*, kalbama ne apie teisės tarnybos arba techninio ar administracinio pobūdžio organo dokumentą, bet informaciją, susijusią su valstybių narių pozicija dėl teisės akto peržiūros pasiūlymo. Atvirkščiai, šioje byloje nagrinėjamas dokumentas yra politinio pobūdžio, o jos tikrosios rengėjos – pačios valstybės narės, kurios vėliau turės priimti sprendimą posėdžiaudamos Taryboje. Vadinasi, politiniu ir materialiniu aspektu pasiūlymų darbo grupėje rengėjai ir tie, kurie priima sprendimus kaip Taryba, visiškai sutampa.

54. Galiausiai atrodo aišku, kad nagrinėjamas atvejis nurodytas Reglamento Nr. 1049/2001 6 konstatuojamojoje dalyje, pagal kurią „platesnė susipažinimo su dokumentais galimybė turėtų būti numatyta tais atvejais, kai institucijos atlieka įstatymų leidimo funkcijas“, kaip tai priminė Teisingumo Teismas byloje *Švedija ir Turco prieš Tarybą*¹⁵.

55. Vis dėlto „platesnė susipažinimo su dokumentais galimybė“ nereiškia „absoliučios susipažinimo su dokumentais galimybės“, nes iš formuluotės „kuo platesnė susipažinimo su dokumentais galimybė“ matyti, kad nereikalaujama būtinai ir visais atvejais besąlygiškai leisti susipažinti su dokumentais. Tai labiau reiškia, kad Reglamente Nr. 1049/2001 numatytas išimtis reikia aiškinti ypač atidžiai atsižvelgiant į reikalavimus, kurie keliami dėl paties šios veiklos, kurią šiuo atveju vykdo Taryba, pobūdžio.

14 — Iš tiesų šios išvados 41 punkte cituota Darbo tvarkos taisyklių 7 straipsnio sąlyga yra tenkinama: „Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja, <...>, kai <...> priima taisykles, teisiškai privalomas valstybėse narėse ar valstybėms narėms, išdėstytas reglamentuose, direktyvose <...>“.

15 — Minėto sprendimo 46 punktą. Panašų požiūrį Bendrasis Teismas išdėstė skundžiamo sprendimo 69 punkte.

56. Tačiau ribojimas negali viršyti to, kas numatyta „gairėse“, kuriomis remiasi Taryba, taikydama Reglamentą Nr. 1049/2001, ir į kurias ji daro nuorodą savo apeliacinio skundo 16–25 punktuose. Iš šių „gairių“ matyti, kad Taryba iš principo atsisako atskleisti atitinkamų delegacijų tapatybes bet kuriame dokumente, dėl kurio institucija dar nepriėmė galutinio sprendimo. Dėl priežasčių, kurias nurodysiu vėliau, manau, kad vienodas šios taisyklės taikymas, neatsižvelgiant į procedūras, kurios dalis yra dokumentas, pobūdį, neatitinka Reglamento Nr. 1049/2001 esmės ir tikslų.

c) Bendrojo Teismo atliktas egzistuojančių interesų įvertinimas

57. Nesutinku su Tarybos pagrindiniu argumentu ir manau, kad skundžiamame sprendime buvo tinkamai įvertintos teisės ir interesai, dėl kurių kilo konfliktas, t. y. viena vertus, sprendimų priėmimo proceso veiksmingumas ir, kita vertus, teisė susipažinti su dokumentais, ir nuspręsta, kad Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje nustatyta išimtis netaikytina.

58. Reikėtų atsižvelgti į šioje byloje nagrinėtino klausimo tikslią formuluotę ir pažymėti, kad Taryba sutiko pateikti *visą* AEI prašomą informaciją, „išskyrus“ valstybių narių tapatybę. Dėl šio aspekto reikia pripažinti, kad Taryba dėjo pastangas savo veiksmų, ypač kai ji veikė kaip teisės aktų leidėja, skaidrumui padidinti. Vis dėlto dar lieka išsiaiškinti, ar tai, ką ji padarė, buvo pakankama.

59. Keliamas klausimas iš esmės yra toks: ar valstybių narių, kurios pateikė „pasiūlymus“ per vykstančią „teisėkūros procedūrą“, tapatybė yra informacija, kurią galima atsisakyti atskleisti remiantis Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje numatyta išimtimi?

60. Mano nuomone, į šį klausimą turi būti atsakyta neigiamai.

61. Manau, galima tik sutikti su Bendrojo Teismo nuomone ir pripažinti, kad žinios apie valstybių narių, pateikusių skirtingus pasiūlymus, dėl kurių buvo diskutuota vykstant Reglamento Nr. 1049/2001 peržiūros darbams, tapatybę yra minimali ir esminė informacijos dalis, būtina, kad normos, kuri bus priimta, adresatai galėtų reikalauti politinės atsakomybės. Būtent dėl to galimybė susipažinti su ta informacija, tiesiogiai skirta tam, kad būtų įgyvendintas galutinis teisėkūros procedūra siekiamas tikslas, t. y. užtikrinti normų, kurios bus priimtos per šią procedūrą, demokratinį teisėtumą.

62. Pripažįstu, kad Taryba pagrįstai pabrėžia, jog tokios informacijos atskleidimas gali apsunkinti Tarybos narių derybų strategiją ir taip pakenkti sprendimų priėmimo proceso veiksmingumui. Vis dėlto iš esmės šis argumentas tampa mažiau svarus tuo atveju, kai nebesiejamas su Tarybos veikla, kuri nėra norminė. Kai, kaip šiuo atveju, Taryba veikia „kaip teisės aktų leidėja“, šis argumentas, kuris pats savaime nėra visiškai neteisėtas, negali būti lemiamas, kalbant apie Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje numatytą išimtį.

63. „Teisės aktų priėmimas“ iš esmės yra norminė veikla, kuri demokratinėje visuomenėje gali būti vykdoma tik taikant viešą ir šia prasme „skaidrią“ procedūrą. Kitaip nebūtų galima tikėtis, kad „įstatymas“ bus tų, kurie turi jo laikytis, valios išraiška, t. y. paties jo teisėtumo, kaip neginčytino įgaliojimo, pagrindas. Atstovaujamojoje demokratijoje – beje, ši sąvoka turi būti taikoma Sąjungai – piliečiai turi turėti galimybę susipažinti su teisėkūros procedūra, antraip jie negalėtų iš savo atstovų reikalauti politinės atsakomybės, kuri pastariesiems buvo nustatyta per rinkimus gautu mandatu.

64. Esant tokiam šios viešos procedūros kontekstui skaidrumas atlieka esminę funkciją, kuri tam tikra dalimi yra kitokia nei vykstant administracinėms procedūroms. Jei pastarųjų atveju konkretus skaidrumo tikslas – užtikrinti, kad valdžios institucijos veiktų pagal įstatymus, teisėkūros procedūros atveju – padaryti patį įstatymą, o kartu ir visą teisės sistemą, teisėtus.

65. Netgi būtų galima teigti, kad tai, ką Taryba laiko rimtu sprendimų priėmimo proceso pažeidimu, galėtų būti geriausia tinkamos teisėkūros procedūros, kurioje šiuo atveju dalyvauja Taryba, eigos garantija. Kitaip tariant, būtent skaidrumo apribojimas, kaip yra šios bylos aplinkybėmis, galėtų pakenkti procedūrai, kurios reikia laikytis vykdant Reglamento, kaip antai Nr. 1049/2001, peržiūrą.

66. Remiantis Bendrojo Teismo argumentais, Tarybai būtų galima atsakyti, kad veiksmingumo prasme skaidrumo trūkumai reiškia, kad, vykstant deryboms dėl sprendimų ir juos priimant, gali būti pateisinama paaukoti skaidrumą, kai Taryba veikia kaip tarpvyriausybė institucija ir vykdo tokio pobūdžio funkcijas, tačiau to niekada negali būti, kai ji dalyvauja teisėkūros procedūroje. Kitaip tariant, skaidrumas objektyviai gali atrodyti kaip trūkumas vykstant „deryboms“ tarp valstybių, tačiau ne tada, kai vyksta „svarstymai“ tarp tų, kurie turi nuspręsti, koks bus „teisėkūros“ būdu priimtos normos turinys. Jeigu pirmuoju atveju kiekvienai valstybei viršesnis interesas gali būti jos pačios interesas, antruoju atveju atitinkamas interesas turi būti Sąjungos, t. y. bendras interesas, grindžiamas jį sudarančių principų, tarp jų – demokratijos, įgyvendinimu¹⁶.

67. Tiek, kiek vykstant teisėkūros funkcijas skaidrumas gali būti trūkumas, reikia nurodyti, jog niekada nebuvo teigta, kad demokratijos sąlygomis bus „lengviau“ priimti teisės aktus, jeigu tai lengviau suprasime kaip „galimybę išvengti visuomenės kontrolės“, nes viešosios nuomonės kontrolė reiškia didelį teisės aktų leidėjo suvaržymą.

68. Kaip nurodė Teisingumo Teismas, „piliečių galimybė susipažinti su [teisėkūros veiklos] pagrindais yra jų veiksmingo naudojimosi savo demokratinėmis teisėmis sąlyga“¹⁷. Ši galimybė susipažinti reiškia, kad pilietis gali kontroliuoti „visą informaciją, kuri sudarė teisės akto pagrindą“¹⁸. Anot jo, neleidžiant visuomenei žinoti, kas yra pasiūlymų, dėl kurių buvo diskutuota per vieną iš teisėkūros procedūros etapų, autoriai, reiškia atimti iš piliečių vieną iš vertinimo elementų, reikalingų norint veiksmingai įgyvendinti pagrindinę demokratinę teisę, t. y. galimybę veiksmingai reikalauti politinės atskaitomybės iš asmenų, atsakingų už visuomenės valios formavimo procesą, kuris turėtų virsti teisės norma.

69. Dar kartą reikia pabrėžti, kad Sąjungos teisėkūros procedūroje dalyvaujančios valstybės narės, kaip vienos iš Sąjungos institucijų narės, yra panašesnės į nacionalinės teisės aktų leidėją nei į suverenų tarptautinių santykių, kuriuos reglamentuoja tarptautinė teisė, subjektą. Diskrecijos, ar netgi konfidencialumo, logika, kuri pateisinama esant santykiams tarp suverenių šalių, negali būti pateisinama Sąjungos atveju, kuri šiuo atžvilgiu visų pirma siekia laipsniškai tapti bendrija, paremta teisinės valstybės ir demokratijos principais.

70. Tokiomis aplinkybėmis, nors Taryba pateikė AEI visą jos prašomą informaciją, išskyrus pasiūlymų autorių tapatybę, negaliu sutikti, jog to pakako, kad būtų laikomasi skaidrumo principo. Iš tiesų AEI galėjo sužinoti valstybių narių „nuomones“, tačiau ne tapatybes tų, kas už šių nuomonių slypi. Žinoma, intelektualių diskusijų plotmėje pati nuomonė gali būti labai svarbi, bet politiniame kontekste ji taip pat reikšminga, ypač dėl to, kad tai yra *kažkieno* nuomonė.

71. Todėl negalima pritarti Čekijos, Prancūzijos ir Ispanijos vyriausybės tvirtinimui, kad skaidrumas, todėl ir demokratinės diskusijos, yra užtikrinami suteikiant galimybę susipažinti vien su materialiu dokumento turiniu. Tai galbūt garantuoja *abstrakčias* diskusijas dėl aptariamų pasiūlymų, tačiau bet kuriuo atveju be pridėtinės vertės, kurią suteikia tapatybė tų, kurie jiems pritaria ar kritikuoja. Demokratinės politinės diskusijos visų pirma reiškia atsakingas diskusijas; o reikalaujant atskaitomybės, būtina žinoti, kas dalyvauja diskusijose ir kaip formuluoja nuomonę.

16 — D. Curtin „Judging EU secrecy“, *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, Bruylant, p. 459–490 [461] nurodoma, kokia didelė svarba Sąjungoje vis dar teikiama prisimenant dienas, kai jos valdymo būdas buvo „diplomatija“, o ne „demokratija“.

17 — Minėto Sprendimo *Švedija ir Turco prieš Tarybą* 46 punktą.

18 — *Loc. ult. cit.*

72. Kaip šiuo atveju skundžiamo sprendimo 69 punkte teisingai nurodė Bendrasis Teismas: „demokratinio teisėtumo principu pagrįstoje sistemoje“, „kada institucijos turi būti laikomos veikiančios kaip teisės aktų leidybos institucijos“, skirtingų pasiūlymų rengėjai „yra atskaitingi visuomenei už savo veiksmus“, todėl turi būti žinomi. Šiuo atžvilgiu Tarybos nurodyta žala iš tiesų, kaip tai pažymi Bendrasis Teismas savo sprendimo 70–72 punktuose, yra labiau pagrįsta išankstine nuomone, kad piliečiai ir institucijos nesugebės tinkamai suprasti gilesnės demokratinių diskusijų esmės ir, konkrečiai kalbant, to, kad pozicijos ir strategija natūraliai keičiamos būtent dėl racionalių diskusijų, kurios vyksta tarp atsakingų subjektų.

73. Apibendrinant reikia nurodyti, kad Bendrasis Teismas tinkamai įvertino egzistuojančius interesus ir teises, todėl pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą reikia atmesti.

2. Antrasis apeliacinio skundo pagrindas

74. Antrajame apeliacinio skundo pagrinde Taryba nurodo, kad buvo nesilaikyta Teisingumo Teismo praktikos, pagal kurią galima remtis „bendro pobūdžio pagrindais“, kai atsisakoma atskleisti tam tikrų kategorijų dokumentus¹⁹.

75. Nurodytoje Teisingumo Teismo praktikoje iš tikrųjų pripažįstama, kad tam tikrų dokumentų kategorijų atveju reikia preziumuoti, kad iš principo jų atskleidimas gali daryti poveikį su jais susijusiai procedūrai. Bet kuriuo atveju ši prezumpcija pagrįsta prielaida, kad vykstant aptariamai procedūrai taikoma speciali susipažinimo su minėtais dokumentais tvarka. Tokios tvarkos egzistavimas leidžia preziumuoti, kad tokių dokumentų atskleidimas gali iš esmės turėti neigiamą poveikį procedūrai, su kuria jie susiję, siekiamam tikslui.

76. Tai bet kuriuo atveju nėra *iuris et de iure* prezumpcija, nes „ši bendroji prezumpcija neatima iš šių suinteresuotųjų asmenų (*id est* tų, kurie neturi teisės susipažinti su dokumentais per kontrolės procedūrą) teisės“ „įrodyti, kad <...> konkrečiam dokumentui ši prezumpcija netaikoma arba kad egzistuoja dokumento atskleidimą pateisinantis <...> svarbesnis viešasis interesas“²⁰.

77. Vis dėlto šioje byloje, nors Taryba teigia Bendrajame Teisme nurodžiusi, kad egzistuoja bendroji prezumpcija, kuri palanki tam, kad nebūtų atskleista AEI prašoma valstybių narių tapatybė, iš tiesų ji tvirtino, kaip tai matyti iš apeliacinio skundo 49 punkto, kad atitinkamame dokumente buvo aptariamai ypač opūs klausimai ir kad sprendimų priėmimo procesas buvo tik prasidėjęs, todėl dokumento atskleidimas galėjo rimtai jam pakenkti.

78. Mano nuomone, iš to, kas pasakyta, nematyti, kad Taryba teigė, jog egzistuoja speciali susipažinimo su dokumentu tvarka, kuri skiriasi nuo numatytosios Reglamente Nr. 1049/2001, bet ji pateikė konkrečias priežastis, dėl kurių galima atsisakyti leisti susipažinti su prašoma informacija. Priežastis, dėl kurių, mano manymu, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 68–78 punktuose pateikė pagrįstus ir pakankamus atsakymus, dar kartą pabrėžęs, jog Tarybos argumentai yra pernelyg abstraktūs. Šiuo klausimu, mano nuomone, reikia pritarti AEI, kad apeliacinio skundo pagrindas, kuriuo iš tiesų siekiama, kad Teisingumo Teismas persvarstytų Bendrojo Teismo atliktą faktinių aplinkybių vertinimą, yra nepagrįstas.

19 — Šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Švedija ir Turco prieš Tarybą* 50 punktą; 2010 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija prieš Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, dar nepakelbto Rinkinyje) 54 punktą ir 2011 m. liepos 21 d. Sprendimo *Švedija prieš MyTravel ir Komisija* (C-506/08 P) 74 punktą.

20 — Minėto Sprendimo *Komisija prieš Technische Glaswerk Ilmenau* 62 punktą.

3. Trečiasis apeliacinio skundo pagrindas

79. Tvirtindama, kad buvo padaryta teisės klaida savo paskutinį apeliacinio skundo pagrindą Taryba suskirstė į tris dalis.

80. Pirmiausia Taryba teigia, kad Bendrasis Teismas nepagrįstai reikalavo įrodyti, kad iš tiesų buvo pažeistas interesas, saugomas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje numatyta išimtimi. Manychiau, jog šis kaltinimas nepagrįstas. Bendrasis Teismas nereikalavo pateikti tokio pobūdžio įrodymo, jis tik atmetė argumentus, kuriais Taryba būtų siekė įrodyti, kad valstybių narių tapatybių atskleidimas pakenkė sprendimų priėmimo procesui.

81. Iš tikrųjų, kai Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 73 ir 74 punktuose teigia, kaip tai nurodo Taryba savo apeliacinio skundo 57 punkte, kad iš vyriausybės atstovų ir Parlamento komisijos diskusijų turinio negalima nustatyti, kad buvo pakenkta sprendimų priėmimo procesui, iš tiesų jis tik atsako į pačios Tarybos tvirtinimą, kad *Statewatch* be leidimo atskleidus valstybių narių tapatybes buvo realiai pakenkta sprendimų priėmimo procesui. Todėl jeigu Bendrasis Teismas išsakė nuomonę konkrečiu klausimu, taip jis pasielgė tik dėl to, kad Taryba jį įpareigojo tai padaryti.

82. Kalbėdama apie antrą apeliacinio skundo pagrindo dalį Taryba tvirtina, kad skundžiamame sprendime vertinant rimto pakenkimo riziką sprendimų priėmimo procesui delegacijų tapatybių atskleidimo atveju nebuvo atsižvelgta į tai, kaip smarkiai į priekį jau pažengusios vykusios diskusijos.

83. Neneigdamas Bendrojo Teismo skundžiamo sprendimo 75 ir 76 punktuose pateiktų priešasčių, manau, kad šiuo klausimu pakanka nurodyti šios išvados 50 punkte padarytą konstatavimą, jog iš teisėkūros procedūrą reglamentuojančių principų kylanti logika turi apimti ir kiekvieną šią procedūrą sudarantį etapą.

84. Galiausiai trečioje pagrindo dalyje Taryba Bendrąjį Teismą kaltina tuo, kad šis neatsižvelgė į prašomo dokumento opų pobūdį. Šiuo atžvilgiu pakanka nukreipti į bendrojo pobūdžio pastabas, išdėstytas šios išvados 63–71 punktuose, ir vėl pažymėti, kad Tarybos kaltinimai susiję tik su tuo, kad ji nesutinka su Bendrojo Teismo atliktu faktinių aplinkybių vertinimu.

85. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui kitas apeliacinio skundo pagrindo dalis atmesti.

VII – Dėl bylinėjimosi išlaidų

86. Remdamasis Procedūros reglamento 184 straipsnio 1 dalimi ir 138 straipsnio 1 dalimi, Teisingumo Teismui siūlau priteisti iš Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

VIII – Išvada

87. Atsižvelgdamas į prieš tai išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui:

1. Atmesti apeliacinį skundą.
2. Nurodyti Tarybai padengti bylinėjimosi išlaidas.