

ĢENERĀLADVOKĀTA M. POJAREŠA MADURU [M. POIARES MADURO]

SECINĀJUMI,

sniegti 2007. gada 29. novembrī<sup>1</sup>

1. Lietas, kas jāizskata Tiesai, pamatā ir divas apelācijas sūdzības, ko attiecīgi Zviedrijas Karaliste un Mauricio Turko [*Maurizio Turco*] iesnieguši par Eiropas Kopienų Pirmās instances tiesas 2004. gada 23. novembra spriedumu lietā *Turco*/Padome<sup>2</sup> (turpmāk tekstā — “pārsūdzētais spriedums”), ar ko tiesa noraidīja prasību atcelt tiesību aktu, kuru Turko cēla par Eiropas Savienības Padomes 2002. gada 19. decembra lēmumu, ar kuru viņam atteica piekļuvi Padomes juridiskā dienesta atzinumam par priekšlikumu direktīvai.

2. Pamati, ko prasītāji izvirzījuši, pamatojot šīs apelācijas sūdzības, aicina Tiesu lemt par apjomu un veidu, kādā piemērojams konfidencialitātes izņēmums, kas attiecībā uz juridiskajiem atzinumiem paredzēts Regulas (EK) Nr. 1049/2001<sup>3</sup> 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā.

1 — Oriģinālvaloda — franču.

2 — T-84/03 (Krājums, II-4061. lpp.).

3 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 30. maija Regula (EK) Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem (OV L 145, 43. lpp.).

**I — Apelācijas sūdzības apjoms**

*A — Piemērojamās tiesību normas*

3. EKL 255. panta 1. un 2. punktā paredzēts:

“1. Jebkuram Savienības pilsonim, kā arī jebkurai fiziskai personai, kas dzīvo kādā dalībvalstī, vai juridiskai personai, kam ir juridiskā adrese kādā dalībvalstī, ir tiesības piekļūt Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem, ievērojot principus un nosacījumus, ko nosaka saskaņā ar 2. un 3. punktu.

2. Padome saskaņā ar 251. pantā minēto procedūru divos gados pēc Amsterdamas Līguma stāšanās spēkā nosaka vispārējus principus un ierobežojumus, pamatojoties uz sabiedriskām un privātām interesēm, kas reglamentē minētās tiesības piekļūt dokumentiem.”

4. Pamatojoties uz EKL 255. panta 2. punktu, Padome pieņēma Regulu Nr. 1049/2001. Minētās Regulas preambulas trešais, ceturtais, sestais un vienpadsmitais apsvērumi ir izteikti šādi:

“3) [...] Šajā regulā ir apkopotas iestāžu iniciatīvas, ko tās jau ir uzņēmušas ar mērķi uzlabot lēmumu pieņemšanas pārskatāmību.

4) Šīs regulas mērķis ir pēc iespējas pilnīgāk nodrošināt sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem un noteikt vispārīgus principus un ierobežojumus šādām tiesībām saskaņā ar EK līguma 255. panta 2. punktu.

[..]

6) Būtu jānodrošina plašāka piekļuve dokumentiem gadījumos, kad iestādes darbojas kā likumdevējas, arī saskaņā ar deleģētām pilnvarām, vienlaicīgi nodrošinot iestāžu lēmumu pieņemšanas procedūras efektivitāti. Šādiem dokumentiem vajadzētu būt tieši pieejamiem, ciktāl tas ir iespējams.

[..]

11) Principā visiem iestāžu dokumentiem ir jābūt publiski pieejamiem. Tomēr atsevišķos gadījumos būtu jāaizsargā sabiedrības un privātās intereses, nosakot izņēmumus. Vajadzētu dot iestādēm tiesības neizpaust iekšējo pārrunu un apspriežu saturu, ja tas ir nepieciešams to pienākumu izpildes nodrošināšanai. [...]”

5. Regulas Nr. 1049/2001 1. panta a) punktā noteikts, ka šīs regulas mērķis ir “noteikt principus, nosacījumus un ierobežojumus, kas saistīti ar sabiedrības vai privātām interesēm, kuri reglamentē tiesības piekļūt EK līguma 255. pantā paredzētajiem Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas [...] dokumentiem, nodrošinot iespējami plašāku piekļuvi tiem”.

6. Minētās regulas 2. panta 1. punktā ir atzīts, ka ikvienam Savienības pilsonim un fiziskai personai, kas pastāvīgi dzīvo kādā dalībvalstī, vai juridiskai personai, kuras juridiskā adrese ir kādā dalībvalstī, ir tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem, “ievērojot šajā regulā noteiktos principus, nosacījumus un ierobežojumus”.

7. Minētās regulas 4. pantā ar nosaukumu “Izņēmumi” noteikts:

[..]

2. Iestādes var atteikt piekļuvi dokumentam, ja iepazīšanās ar to var kaitēt

šo dokumentu var nopietni kaitēt lēmumu pieņemšanai iestādē, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm [ja vien šis dokuments nav publiskojams sabiedrības prioritāru interešu dēļ].

[..]

— tiesvedības un juridisku konsultāciju [juridisko atzinumu] aizsardzībai,

[..]

[..]

ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm [ja vien šis dokuments nav publiskojams sabiedrības prioritāru interešu dēļ].

7. Izņēmumi, kas noteikti 1.–3. punktā, ir spēkā tik ilgi, kamēr šāda aizsardzība ir pamatota, ņemot vērā dokumenta saturu. Izņēmumi var būt spēkā ne ilgāk kā 30 gadus. [..]”

3. Var atteikt piekļuvi dokumentam, ko iestāde izdevusi iekšējām vajadzībām, vai iestādes saņemtam dokumentam, kurš skar jautājumu, par ko tā nav pieņēmusi lēmumu, ja iepazīšanās ar šo dokumentu var nopietni kaitēt lēmumu pieņemšanai iestādē, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm [ja vien šis dokuments nav publiskojams sabiedrības prioritāru interešu dēļ].

B — *Fakti*

Var atteikt piekļuvi dokumentam, kas satur viedokļu izklāstu iekšējām vajadzībām sakarā ar apspriedēm un iepriekšējām pārrunām attiecīgās iestādes iekšienē, pat tad, ja lēmums jau ir pieņemts, ja iepazīšanās ar

8. 2002. gada 22. oktobrī Turko lūdza Padomei piekļuvi dokumentiem, kas ietverti Padomes “Tieslietu un iekšlietu” sanāksmes, kura notika 2002. gada 14. un 15. oktobrī Luksemburgā, darba kārtībā, starp kuriem bija Padomes Juridiskā dienesta atzinums par priekšlikumu direktīvai (dokuments Nr. 9077/02), ar kuru nosaka minimālos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai dalībvalstīs.

9. 2002. gada 5. novembrī Padome, pamatojoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punktu, atteica viņam piekļuvi konkrētajam atzinumam, motivējot ar to, ka, “ņemot vērā tā saturu, šī dokumenta nodošana atklātībai varētu kaitēt Padomes iekšējo juridisko atzinumu aizsardzībai” un ka, “tā kā nav īpaša iemesla, kas norādītu, ka šī dokumenta publiskošanu prasa sabiedrības prioritāras intereses, ģenerālsēkretariāts, salīdzinājis iesaistītās intereses, secināja, ka iekšējo juridisko atzinumu aizsardzības intereses ir prioritāras salīdzinājumā ar sabiedrības interesēm”.

10. 2002. gada 22. novembrī Turko iesniedza atkārtotu pieteikumu, norādot, ka Padome kļūdaini piemērojusi Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. un 3. punktā paredzētos izņēmumus sabiedrības tiesībām piekļūt iestāžu dokumentiem, un apgalvojot, ka demokrātijas princips un pilsoņu piedalīšanās likumdošanas procesā princips ir sabiedrības prioritāras intereses, kas pamato Padomes Juridiskā dienesta atzinuma publiskošanu.

11. Ar 2002. gada 19. decembra lēmumu Padome piekrita publiskot minētā atzinuma ievada rindkopu, kurā ir norādīts, ka atzinums ietver Padomes juridiskā dienesta ieteikumus attiecībā uz Kopienu kompetenci jautājumā par trešo valstu pilsoņu piekļuvi darba tirgum. Tomēr pārējā daļā tā atteicās pārskatīt savu nostāju. Tā pamatoja piekļuves atteikuma apstiprināšanu ar apsvērumiem, ka uz tās juridiskā dienesta neatkarīgajiem atzinumiem attiecas īpaša aizsardzība, jo tie ir nozīmīgs instruments, kas dod tai iespēju būt pārliecinātai par savu aktu atbilstību Kopienu tiesībām un veicināt diskusiju par konkrētiem

juridiskiem aspektiem; ka turklāt šo atzinumu publiskošana varētu radīt neskaidrību attiecībā uz tiesību aktu, kas pieņemti, ievērojot minētos atzinumus, tiesiskumu, kas var vājināt pieņēmumu par to tiesiskumu un attiecīgi apdraudēt tiesisko drošību un Kopienu tiesību sistēmas stabilitāti. Attiecībā uz sabiedrības prioritārām interesēm, uz ko norāda Turko, Padome uzskata, ka nav uzskatāms, ka tās rodas tikai tādēļ vien, ka minēto atzinumu, kas radušies diskusijās par likumdošanas ierosmēm, publiskošana kalpotu lēmumu pieņemšanas procesa pārskatāmībai un atklātībai; faktiski to varētu attiecināt uz visiem Padomes juridiskā dienesta rakstveida atzinumiem vai līdzīgiem dokumentiem, kas praktiski izslēgtu Padomei iespēju atteikt iespēju pie tiem piekļūt, pamatojoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punktu, un arī liegtu šai normai lietderīgo iedarbību.

12. Ar prasības pieteikumu, kas Pirmās instances tiesas kancelejā iesniegts 2003. gada 28. februārī, Turko cēla prasību atcelt tiesību aktu, lūdzot atcelt Padomes 2002. gada 19. decembra lēmumu.

### C — Pārsūdzētais spriedums

13. Pamatojot savus prasījumus par tiesību akta atcelšanu, prasītājs izvirzīja vienu

pamatu — Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta pārkāpumu, ko viņš pamatoja ar trim argumentiem.

14. Pirmkārt, prasītājs norāda uz juridiskā pamata kļūdu, jo juridiskais atzinums, kas sagatavots tiesību aktu priekšlikumu izvērtēšanas kontekstā, attiecas uz minētās regulas 4. panta 3. punktā paredzēto izņēmumu, nevis uz 4. panta 2. punktā paredzēto izņēmumu, kurš ietver tikai juridiskos atzinumus, kas sagatavoti tiesvedību kontekstā. Šī prasītāja izvirzītā argumentācija nepārlicināja Pirmās instances tiesu, kura nolēma, ka tā ir pretrunā normas saturam, kurā šāds aizliegums nav ietverts, un ka tās rezultātā norāde uz juridiskiem atzinumiem kā uz vienu no Regulā Nr. 1049/2001 paredzētiem izņēmumiem zaudētu jebkādu lietderīgu iedarbību, jo minētās regulas 4. panta 2. punktā Kopienas likumdevējs vēlējās paredzēt izņēmumu, kas attiecas uz juridiskiem atzinumiem un kas nošķirams no izņēmuma, kas attiecas uz tiesvedībām. Faktiski atzinumi, ko Padomes juridiskais dienests sagatavojis tiesvedību kontekstā, šobrīd ir ietverti izņēmumā, kas attiecas uz tiesvedību aizsardzību. Līdz ar to Pirmās instances tiesa uzskatīja, ka Padome var tiesiski pamatoties uz izņēmumu, kas attiecas uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzēto juridisko atzinumu, lai noteiktu, vai tai jādod prasītājam iespēja piekļūt sava juridiskā dienesta konkrētajam atzinumam.

15. Pakārtoti, prasītājs norādīja uz minētās regulas 4. panta 2. punkta nepareizu piemē-

rošanu, jo Padome kļūdaini uzskatīja, ka uz visiem tās juridiskā dienesta sagatavotajiem atzinumiem attiecas ar šo normu garantētā juridisko atzinumu konfidencialitātes aizsardzība, lai gan Padome, nebūdamā apveltīta ar pilnvarām veikt kategorizēšanu, varētu lemt par izņēmuma piemērošanu tikai katrā konkrētā gadījumā, ņemot vērā katra juridiskā atzinuma konkrēto izvērtējumu. Viņš arī apstrīdēja, vai ir atbilstoša konkrētā juridiskā atzinuma aizsardzības nepieciešamība, uz ko Padome norāda apstrīdētajā lēmumā. Pirmās instances tiesa, atbildot uz pirmo punktu, atzina, ka tikai tas apstākļi vien, ka konkrētais dokuments ir juridiskais atzinums, nevar pamatot piekļuves atteikumu tādēļ, ka Padomei katrā konkrētajā gadījumā ir jāizvērtē, vai dokuments, kuru lūdz publiskot, patiešām ietilpst Regulā Nr. 1049/2001 uzskaitītajos izņēmumos. Turklāt Pirmās instances tiesa uzskata, ka pamatojums, ko Padome sniedza tās atteikumam pilnībā publiskot konkrēto juridisko atzinumu, skar visus tās juridiskā dienesta atzinumus par tiesību aktiem un nevis īpaši konkrēto juridisko atzinumu. Tomēr prasītāja argumentācija tika noraidīta divu iemeslu dēļ: pamatojuma vispārējo raksturu nosaka fakts, ka papildu informācijas norādīšana, it īpaši atsaucoties uz konkrētā juridiskā atzinuma saturu, liegtu izņēmumam sasniegt savu mērķi; fakts, ka Padome beigās piekrita publiskot minētā atzinuma ievada rindkopu, norāda, ka tā izvērtēja tā saturu, pirms lēma par piekļuves pieteikumu. Attiecībā uz šaubām par to, vai pastāv konkrētā juridiska atzinuma aizsardzības intereses, uz ko norāda Padome, Pirmās instances tiesa pilnībā noraidīja kļūdu vērtējumā, motivējot ar to, ka šāda atzinuma publiskošana, pirmkārt, darītu sabiedrībai zināmas Padomes iekšējās diskusijas par tiesību akta, uz kuru atzinums attiecas, tiesiskumu un attiecīgi, “ņemot vērā šo dokumentu īpašo raksturu”, varētu izraisīt šaubas par minēto tiesiskumu un, otrkārt, varētu tikt apšaubīta Padomes juridiskā dienesta atzinumu neatkarība.

16. Visbeidzot, prasītājs pārmet Padomei, ka tā nepārbaudīja sabiedrības prioritāro interešu esamību, it īpaši tādu interešu, kas saistītas ar lēmumu pieņemšanas procesa pārskatāmību un atklātības un demokrātijas principiem, kas pamatotu sabiedrības piekļuvi juridiskajiem atzinumiem par tiesību aktu priekšlikumiem. Arī šajā sakarā Pirmās instances tiesa pilnībā noraidīja kļūdu vērtējumā, izvirzot divus apsvērumus. Pārskatāmības, atklātības un demokrātijas principi tiek īstenoti ar visām Regulas Nr. 1049/2001 normām, turpretim minētās Regulas 4. panta 2. punktā paredzētais sabiedrības prioritāro interešu princips būtībā ir jānošķir no šiem principiem un prasītājam vismaz ir jāpie-rāda (kas izskatāmajā lietā nav izdarīts), ka, ņemot vērā lietas īpašos apstākļus, norāde šiem pašiem principiem ir tik ļoti aktuāla, ka tā pārsniedz pieprasītā dokumenta aizsardzības nepieciešamību. Turklāt prasītājam, kas vēlas atsaukties uz sabiedrības prioritāro interešu principu, ar ko var pamatot juridiskā atzinuma publiskošanu, tas ir jānorāda savā pieteikumā, lai aicinātu iestādi lemt par šo jautājumu, lai gan ir iespējams, ka tā pati identificē šādas sabiedrības prioritārās intereses.

17. Tā kā Pirmās instances tiesu nepārlicināja neviens no prasītāja izvirzītajiem argumentiem, tā ar savu 2004. gada 23. novembra spriedumu noraidīja prasību atcelt tiesību aktu, kas vērsta pret atteikumu piekļūt Padomes juridiskā dienesta atzinumam.

## II — Apelācijas sūdzību analīze

18. Par šo Pirmās instances tiesas spriedumu Zviedrijas Karaliste un Turko iesniedza apelācijas sūdzības Tiesā. Pamatojot savas apelācijas sūdzības, apelācijas sūdzību iesniedzēji izvirza pamatus, ar ko pēc būtības un galvenokārt apstrīd Pirmās instances tiesas pamatojumu, kādēļ noraidīti pirmajā instancē izvirzītie argumenti. Turko, pirmkārt, norāda uz nepareizu Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrā ievilkuma interpretāciju, jo Pirmās instances tiesa kļūdaini uzskatīja, ka juridiskie atzinumi par tiesību aktu projektiem var ietilpt minētās normas piemērošanas jomā, lai gan uz šādu atzinumu var attiekties vienīgi minētās regulas 4. panta 3. punkts. Otrkārt, Turko un Zviedrijas valdība apgalvo, ka Pirmās instances tiesa kļūdaini piemēroja Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otro ievilkumu, nolemjot, ka Padomes juridiskā dienesta juridiskie atzinumi par tiesību aktu projektiem pēc būtības ir ietverti izņēmumā, kas šajā normā paredzēts attiecībā uz juridiskiem atzinumiem. Treškārt, apelācijas sūdzības iesniedzēji pārmet Pirmās instances tiesai nepareizu interpretāciju un neatbilstošu sabiedrības prioritāro interešu piemērošanu, kas var pamatot tāda dokumenta publiskošanu, kas principā ietilpst konfidencialitātes izņēmumā, kurš paredzēts attiecībā uz juridiskiem atzinumiem.

19. Pirms detalizēti aplūkot šos pamatus, man ātri jāapskata abi pēdējie Turko izvirzītie pamati. Pirmkārt, šis pārmetums Pirmās instances tiesai būtībā ir par tiesiskas Kopienas principa neievērošanu. Pieļaujot, ka iespēju piekļūt juridiskajam atzinumam

var atteikt, motivējot ar to, ka tā publiskošana varētu izraisīt šaubas par tā tiesību akta, uz kuru tas attiecas, tiesiskumu<sup>4</sup>, Pirmās instances tiesa faktiski veicinātu stabilas tiesību sistēmas, kas balstās uz prettiesiskiem aktiem, perspektīvu. Šādu argumentāciju acīmredzami nevar atbalstīt. Tas, ko Pirmās instances tiesa norādīja kā motīvu, kuru apstrīd prasītājs, ir risks, ka Padomes juridiskā dienesta subjektīvais viedoklis, kas pausts par tiesību akta tiesiskumu, izraisītu — ja tas tiktu publicēts — tā apstrīdēšanu tiesvedības procesā, kas var izrādīties nelaikā. Savukārt, minētais viedoklis nekādi nav uzskatāms par iepriekšēju nostāju jautājumā par tajā aplūkotā tiesību akta atbilstību tiesībām. Juridiskā dienesta loma aprobežojas ar palīdzības sniegšanu Padomei, kas veic tiesību akta izvērtēšanu *ex ante*, taču tas [juridiskais dienests] nelemj par tiesību aktu, kurus pieņem šī iestāde, tiesiskumu, vienīgi Tiesa ir tiesīga lemt par šo jautājumu ar juridiski saistošu spēku. Tas turklāt ir iemesls, kādēļ Padome, nenoliedzami, ir tiesīga neievērot sava juridiskā dienesta nelabvēlīgo atzinumu, pat ja politiskā ziņā to izdarīt būtu grūtāk, ja tas būtu bijis publicēts. Tomēr, kā to pamatoti norāda Padome, ir paradoksāli, ka tās atzinumu publicēšana varētu kaitēt neatkarībai un patiesumam, ar kādu Padomes juridiskais dienests tos sagatavo, un attiecīgi lietderīgumam, ko iestāde var no tā gūt, veicot *a priori* tiesību akta tiesiskuma izvērtēšanu.

20. Turko pārmet Pirmās instances tiesai arī nepietiekamu pamatojumu, ciktāl tā neesot atbildējusi uz konkrētiem viņa argumentiem par Padomes juridiskā dienesta neatkarību. Tomēr, lai lemtu par izņēmuma piemērošanu attiecībā uz juridiskiem atzinumiem,

Pirmās instances tiesai nebija jālemj par minētā juridiskā dienesta vai tā darbinieku neatkarību, bet par jautājumu, kādā mērā juridiskā dienesta juridisko atzinumu publiskošana varētu skart neatkarību, proti, par lojalitāti, ar kādu tiek sagaidīta to sniegšana. Pirmās instances tiesa to veica, uzskatot, ka "juridiskā dienesta atzinuma neatkarība" var pamatot publiskošanas atteikumu<sup>5</sup>. Tādēļ tai nevar pamatoti pārmest, ka šīs izvērtēšanas nolūkā netika apspriests prasītāja apgalvojums, saskaņā ar ko juridiskā dienesta atzinuma publiskošana veicinātu Padomes juridiskā dienesta aizsardzību pret ārējām prettiesiskām ietekmēm tādēļ, ka, kā to pamatoti atzīmēja Pirmās instances tiesa, prasītājs nebija sniedzis nekādus paskaidrojumus, lai pamatotu šo apgalvojumu<sup>6</sup>. Šajā sakarā jāatgādina, ka "Pirmās instances tiesas pienākumu pamatot savus nolēmumus nevar interpretēt kā tādu, kas nozīmē, ka tai ir detalizēti jāatbild uz katru lietas dalībnieka izvirzīto argumentu, it īpaši, ja tas nav pietiekami skaidrs un precīzs"<sup>7</sup>.

21. Šobrīd es atgriezšos pie prasītāju argumentācijas būtības. Lai apelācijas sūdzības pamatotības izvērtēšanu padarītu skaidrāku, es nevis atgriezšos pie katra pamata, bet gan sadalīšu savu vērtējumu divos posmos. Vispirms es pārbaudīšu jautājumu par to, vai Padomes juridiskā dienesta juridiskie atzinumi par tiesību aktu priekšlikumiem vairāk attiecas uz izņēmumu, kas paredzēts Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta

5 — Apstrīdētā sprieduma 79. punkts.

6 — *Ibidem*.

7 — 2003. gada 11. septembra spriedums lietā C-197/199 P Beļģija/Komisija (*Recueil*, I-8461. lpp., 81. punkts) un 2007. gada 11. janvāra spriedums lietā C-404/04 P *Technische Glaswerke Ilmenau*/Komisija (90. punkts).

4 — Skat. apstrīdētā sprieduma 78. punktu.

otrajā ievilkumā, vai izņēmumu, kas paredzēts minētās regulas 4. panta 3. punktā. Pēc tam es aplūkošu veidu, kādā ir piemērojams 4. panta 2. punkta otrais ievilkums.

norādes lietderīgā iedarbība runā par labu tam, lai neaplūkotu šo izņēmumu (vienīgi) juridisko atzinumu, kas izveidoti tiesvedību ietvaros, aizsardzībai.

A — *Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrā ievilkuma piemērošanas joma*

22. Vai Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzētais izņēmums no tiesībām uz piekļuvi dokumentiem, kas attiecas uz juridiskiem atzinumiem, ietver tikai juridiskos atzinumus, kas sniegti tiesvedību kontekstā? Tā uzskata Turko. Viņš arī uzskata, ka Pirmās instances tiesa esot pieļāvusi tiesību kļūdu, atzīstot par tiesisku atteikumu, ko Padome viņam sniedza, pamatojoties uz minēto normu, attiecībā uz piekļuvi juridiskajam atzinumam, ko sagatavojis Padomes juridiskais dienests par priekšlikumu direktīvai, ar kuru nosaka minimālos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai dalībvalstīs. Faktiski vienīgi Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkts varot būt pamats atteikumam publiskot juridiskos atzinumus, ko Padomes juridiskais dienests sniedzis par tiesību aktu projektiem.

23. Šī argumentācija neiztur pārbaudi. Es piekritu Pirmās instances tiesas uzskatam, ka gan Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta saturs, gan šajā normā ietvertās norādes uz juridiskiem atzinumiem izcelsme un minētās

24. Vispirms par gramatisko interpretāciju. Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā ir vispārējā veidā norādīta "juridisko atzinumu" aizsardzība. Minētā definīcija nenorāda, ka būtu paredzēti vienīgi juridiskie atzinumi par tiesvedībām, kā tas būtu, ja norma būtu formulēta kā "tiesvedības un it īpaši juridiskie atzinumi" vai "juridiskie atzinumi, kas sniegti tiesvedību ietvaros". Līdz ar to tur, kur likumdevējs nenoskīr, nav pamata noskīrt. Ir skaidrs, ka no pastāvīgās judikatūras izriet, ka izņēmumi no sabiedrības iespējami plašākas piekļuves principa iestāžu sagatavotajiem dokumentiem ir jāinterpretē un jāpiemēro šauri<sup>8</sup>. Turko no tā secina, ka piekļuvi iestāžu juridisko dienestu sniegtiem juridiskiem atzinumiem par tiesību aktu priekšlikumiem varētu atteikt, vienīgi pamatojoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punktā paredzēto šaurāko izņēmumu. Faktiski tas ir piemērojams tikai gadījumā, ja dokumenta publicēšana "var nopietni kaitēt lēmumu pieņemšanai iestādē, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm [ja vien šis dokuments nav publiskojams sabiedrības prioritāru interešu dēļ]", turpretim saskaņā ar 4. panta 2. punktu piekļuve dokumentam tiek atteikta tādēļ, ka tā publicēšana "var kaitēt juridisko atzinumu aizsardzībai, ja vien iepazīšanās ar minēto dokumentu nav saistīta ar sevišķām sabiedrības inte-

8 — Kā nesenu norādi skat. Tiesas 2007. gada 1. februāra spriedumu lietā C-266/05 P *Sison*/Padome (Krājums, I-1233. lpp., 63. punkts), kā arī Pirmās instances tiesas 2007. gada 12. septembra spriedumu lietā T-36/04 *API*/Komisija (Krājums, II-3201. lpp., 53. punkts).



resēm [ja vien minētais dokuments nav publiskojams sabiedrības prioritāru interešu dēļ]”. Apelācijas sūdzības iesniedzējs pamato šo secinājumu arī ar minētās regulas sestajā apsvērumā ietvertiem teleoloģiskiem apsvērumiem, saskaņā ar kuriem “būtu jānodrošina plašāka piekļuve dokumentiem gadījumos, kad iestādes darbojas kā likumdevējs”. Tomēr izņēmumu šauras interpretācijas princips un piekļuves tiesību plašas interpretācijas princips ir piemērojami vienīgi tad, kad ir pamats interpretācijai. *In claris non fit interpretatio*. Kā to pamatoti atzīmēja Pirmās instances tiesa<sup>9</sup>, norāde “juridiskie atzinumi” nerada nekādas interpretācijas grūtības.

25. Šo iznākumu, kas izriet no Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta redakcijas, nostiprina informācija, ko sniedz šajā normā ietvertās norādes uz juridiskiem atzinumiem vēsture. Tiesību aktos, kas pirms Regulas Nr. 1049/2001 nodrošināja tiesības piekļūt dokumentiem, bija skaidri paredzēts konfidencialitātes izņēmums tikai attiecībā uz tiesvedību aizsardzību un nevis attiecībā uz iestāžu juridiskajiem atzinumiem<sup>10</sup>. Šī iemesla dēļ Kopienas likumdevējs vēlējās Regulā Nr. 1049/2001 papildu izņēmumam attiecībā uz tiesvedībām nodrošināt izņēmumu attiecībā uz juridiskiem atzinumiem.

26. Tādējādi, ja vēlas, lai šai skaidrajai norādei uz juridiskiem atzinumiem būtu lietderīga iedarbība, ir jāpiekrit, ka tā aptver ne tikai juridiskos atzinumus, kas sagatavoti tiesvedību kontekstā, bet gan gluži pretēji. Ievērojot normatīvo kontekstu, kas piekļuves tiesībām paredzēts tiesību aktos, kas pieņemti pirms Regulas Nr. 1049/2001, Pirmās instances tiesa faktiski nolēma, ka tiesvedību aizsardzība ietver “ne tikai iesniegtos procesuālos rakstus vai dokumentus, bet arī saraksti saistībā ar lietu starp attiecīgo ģenerāldirektorātu un juridisko dienestu vai advokātu biroju”<sup>11</sup>. Tādējādi nav pamata *a priori* atteikties no veida, kādā jēdziens “tiesvedības” nostiprināts šajā jaunajā normatīvajā instrumentā, kas ir Regula Nr. 1049/2001<sup>12</sup>, jo, zinot, kā judikatūrā tiek izprasts tiesvedību jēdziens, minētajā regulā tika iekļauta norāde “juridiskie atzinumi”.

27. Līdz ar to, kā to pamatoti norādīja Pirmās instances tiesa<sup>13</sup>, tā kā juridiskie atzinumi, kas izveidoti tiesvedības kontekstā, jau tāpat ietilpst izņēmumā, kas attiecas uz tiesvedības aizsardzību Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrā ievilkuma nozīmē, šajā pašā normā paredzētā izņēmuma, kas attiecas uz juridiskiem atzinumiem, piemērošanas apjomam noteikti jābūt atšķirīgam un tam

9 — Apstrīdētā sprieduma 61. punkts.

10 — Skat. 1993. gada 6. decembra Uzvedības kodeksu par sabiedrības piekļuvi Padomes un Komisijas dokumentiem (93/730/EK) (OV L 340, 41. lpp.), Padomes 1993. gada 20. decembra lēmumu 93/731/EK (OV L 340, 43. lpp.), Komisijas 1994. gada 8. februāra lēmumu 94/90/EOTK, EK, *Euratom* (OV L 46, 58. lpp.) un Eiropas Parlamenta 1997. gada 10. jūlija lēmumu 97/632/EK, EOTK, *Euratom* (OV L 263, 27. lpp.).

11 — Pirmās instances tiesas 1999. gada 7. decembra spriedums lietā T-92/98 *Interporc/Komisija* (*Recueil*, II-3521. lpp., 41. punkts).

12 — Kā to turklāt skaidri nosprieda Pirmās instances tiesa: skat. Pirmās instances tiesas 2006. gada 6. jūlija spriedumu apvienotajās lietās T-391/03 un T-70/04 *Franchet un Byk/Komisija* (Krājums, II-2023. lpp., 89. punkts) un iepriekš minēto spriedumu lietā *API/Komisija*, 60. punkts.

13 — Apstrīdētā sprieduma 65. punkts.

jāietver iestāžu juridisko dienestu atzinumi, kas sniegti par tiesību aktu priekšlikumiem.

sistēmas stabilitāti” un “tiesvedībām”<sup>16</sup>. Vēlāk pirmais izņēmums tika pārveidots tā, lai ietvertu “iestāžu spēju lūgt saviem juridiskajiem dienestiem atzinumus”<sup>17</sup>, un likumdošanas diskusiju rezultātā formulējums tika saīsināts un precizēts tā, kā tas ir iekļauts Regulā Nr. 1049/2001<sup>18</sup>.

28. Turko tomēr apgalvo, ka norāde “juridiskie atzinumi” tika iekļauta Regulā Nr. 1049/2001 vienīgi ar mērķi izskaidrot izņēmuma attiecībā uz tiesvedības aizsardzību apjomu tā, kā tas izriet no judikatūras lietā *Interporc/Komisija*. Tomēr, ja tas tā būtu, minētās regulas autori nešaubīgi būtu izvēlējušies citu, iepriekš minētajam līdzīgu formulējumu — “tiesvedības un it īpaši juridiskie atzinumi”. Turklāt šo apgalvojumu atspēko Regulas Nr. 1049/2001 projekti. Tajos skaidri konstatējams, ka nekādi nebija paredzēts izveidot saikni starp “tiesvedībām” un “juridiskiem atzinumiem”, bet ka pēdējās no minētajām norādēm iekļaušanas mērķis bija nodrošināt judikatūrai atbilstošu gramatisko formulējumu<sup>14</sup>, kas, lai aizsargātu iestāžu juridisko dienestu atzinumus par tiesību aktu projektiem, tika iekļauts tādās sabiedrības interešu kategorijās, kuras ir skaidri paredzētas pašreiz spēkā esošajos normatīvajos aktos, kas regulē tiesības piekļūt dokumentiem, kā “Kopienu tiesību sistēmas stabilitāte” un “laba iestāžu darbība”<sup>15</sup>. Kā to atgādināja Padome, sākotnējais Komisijas priekšlikums regulai faktiski paredzēja divus dažādus izņēmumus, kas attiecas uz “Kopienu tiesību

#### B — Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrā ievilkuma piemērošana

29. Pieņemot, ka iestāžu juridisko dienestu juridiskie atzinumi par tiesību aktu priekšlikumiem ir iekļauti 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzētajā konfidencialitātes izņēmumā, abi apelācijas sūdzības iesniedzēji pārmet Pirmās instances tiesai, ka tā šo izņēmumu piemērojusi paplašināti, kas esot pretrunā principam par iespējami plašāku piekļuvi iestāžu dokumentiem, vispirms nospriežot, ka visi juridiskie atzinumi ir tādi, ko aizsargā šis izņēmums, pēc tam stipri ierobežojot šī izņēmuma piemērojamību saistībā ar sabiedrības prioritārām interesēm, kas tomēr var pamatot pieprasītā juridiskā

14 — Skat. Pirmās instances tiesas priekšsēdētāja 1998. gada 3. marta rīkojumu lietā T-610/97 R *Carlsen u.c./Padome* (*Recueil*, II-485. lpp.).

15 — Turklāt doktrīna nav kļūdušies, jo tā paredz risinājuma lietā *Carlsen* atkārtošanos: it īpaši skat. De Leeuw, M. E. “The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?”, *ELR*, 28. sējums (2003), Nr. 3, 324. un 334. lpp., un Peers, S. The new regulation on access to documents: a critical analysis”, *YEL*, 2002, 385. un 400. lpp.

16 — Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai 2000/C 177 E/10 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem (OV C 177 E, 70. lpp.).

17 — Kompromisa priekšlikums, ko 2000. gadā sagatavoja Francija kā prezidējošā valsts (2000. gada 22. decembra dokumenti 14938/00).

18 — Grozītais priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem [COM(2001) 299, galīgā redakcija, OV C 240 E, 165. lpp.].

atzinuma publiskošanu. Es secīgi izvērtēšu abus šos punktus.

30. Uzdevums šķiet grūts. Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrais ievilkums ir viena no tām normām, kuru piemērošana var šķīst neiespējama misija. Faktiski likumdevējs meklēja iespēju vienā normatīvajā telpā ietilpināt divus pilnīgi pretējus un grūti saskaņojamus noteikumus, kas neizbēgami atgādina, ko Elizabete Teilore [*Elisabeth Taylor*] sacīja Polam Ņūmenam [*Paul Newman*] pēc Tenesija Viljamsa [*Tennessee Williams*] lugas uzņemtajā filmā “Kaķis uz nokaitēta skārda jumta” — “Es ar jums nedzīvoju. Mēs vienkārši mitināmiem vienā būrī”. Tiesa nevarētu izdarīt neko vairāk kā padarīt līdzāspastāvēšanu šajā normatīvajā “būrī” pēc iespējas mazāk neērtu.

1) Jautājums par konfidencialitātes izņēmuma, kas attiecas uz juridiskajiem atzinumiem, piemērošanu katrā atsevišķā gadījumā

31. Abi apelācijas sūdzības iesniedzēji uzskata, ka Pirmās instances tiesa esot kļūdaini uzskatījusi, ka pastāv vispārējas intereses nodrošināt juridisko atzinumu konfidencialitāti, jo tas var novest pie tā, ka tos izslēdz no to dokumentu kategorijas, kuriem ir tiesības piekļūt. Šādi tā neesot ievērojusi prasību veikt individuālu un konkrētu pārbaudi, jo noraidīt piekļuves pieteikumu var vienīgi, ņemot vērā katra pieprasītā dokumenta saturu. Šo iebildumu nevar pieņemt, jo tas daļēji ir pamatots ar nepareizu pārsūdzētā sprieduma izpratni un daļēji — ar

kļūdainu izpratni par izņēmuma, kas attiecas uz juridiskiem atzinumiem, apjomu.

a) Katra atsevišķa gadījuma pārbaudes princips

32. No pastāvīgās judikatūras skaidri izriet, ka atteikumu piekļūt pieprasītajam dokumentam var sniegt vienīgi pēc izvērtēšanas, kas veikta katram pieprasītajam dokumentam, lai noteiktu, vai, ņemot vērā tajā ietvertos elementus, tā publiskošana patiešām nodarītu kaitējumu sabiedrības interesēm, ko aizsargā konfidencialitātes izņēmums. Šī prasība veikt konkrētu un individuālu pārbaudi izriet, pirmkārt, no principa, ka izņēmumi attiecībā uz tiesībām piekļūt dokumentiem ir jāinterpretē un jāpiemēro šauri<sup>19</sup>. To nosaka arī samērīguma princips, kas uzliek iestādei pienākumu nodrošināt daļēju piekļuvi dokumentam, lai publiskotu tajā ietverto informāciju, kas neietilpst izņēmumā, kurš attiecas uz piekļuvi dokumentiem<sup>20</sup>; konfidencialitāti nevar piemērot plašāk kā tas vajadzīgs sabiedrības

19 — It īpaši skat. Tiesas 2000. gada 11. janvāra spriedumu apvienotajās lietās C-174/98 P un C-189/98 P *Niederlande un van der Wal/Komisija* (*Recueil*, I-1. lpp., 27. punkts), kā arī Pirmās instances tiesas 1998. gada 6. februāra spriedumu lietā T-124/96 *Interporc/Komisija* (*Recueil*, II-231. lpp., 49.–52. punkts), 1998. gada 17. jūnija spriedumu lietā T-174/95 *Svenska Journalistförbundet/Padome* (*Recueil*, II-2289. lpp., 110.–112. punkts), 2001. gada 12. jūlija spriedumu lietā T-204/99 *Mattila/Padome* un Komisija (*Recueil*, II-2265. lpp., 87. punkts) un 2002. gada 7. februāra spriedumu lietā T-211/00 *Kuiper/Padome* (*Recueil*, II-485. lpp., 55. un 56. punkts).

20 — It īpaši skat. Tiesas 2001. gada 6. decembra spriedumu lietā C-353/99 P *Padome/Hautala* (*Recueil*, I-9565. lpp., 26.–30. punkts), kā arī Pirmās instances tiesas 2000. gada 12. oktobra spriedumu lietā T-123/99 *JT's Corporation/Komisija* (*Recueil*, II-3269. lpp., 44. punkts) un iepriekš minēto spriedumu lietā *Kuiper/Padome*, 57. punkts.

interesu aizsardzībai, kuras pamato atkāpi no pārskatāmības principa. Šiem risinājumiem, kas jau bija ietverti pirms Regulas Nr. 1049/2001 spēkā esošajās tiesību normās, ir jo lielāka vērtība minētās regulas kontekstā, ciktāl šīs regulas mērķis ir regulēt tādu tiesību īstenošanu, kuras, ņemot vērā to iekļaušanu EK līguma 255. pantā, kas tika veikta ar Amsterdamas līgumu, ir ieguvušas pamattiesību statusu<sup>21</sup>. Tāpat neizraisa pārsteigumu šo risinājumu transponēšana judikatūrā, piemērojot Regulu Nr. 1049/2001. Kopienu tiesa uzskata, ka šīs tiesību normas mērķis ir nodrošināt pēc iespējas plašāku iedarbību tiesībām piekļūt iestāžu sagatavotajiem dokumentiem, tajos paredzētais konfidencialitātes izņēmums ir interpretējams un piemērojams šauri<sup>22</sup>. No tā izriet, ka pārbaudei, kas jāveic, izvērtējot pieteikumu par piekļuvi dokumentiem, ir jābūt, pirmkārt, konkrētai, jo tas apstāklis vien, ka dokuments attiecas uz interesēm, ko aizsargā izņēmums, nevar būt pietiekams, lai pamatotu šī izņēmuma piemērošanu; vēl ir vajadzīgs, lai attiecīgā iestāde iepriekš izvērtē, ņemot vērā dokumentā ietverto informāciju, vai piekļuve dokumentam var konkrēti un reāli nodarīt kaitējumu aizsargājamām interesēm un vai kaitējuma nodarīšanas risks aizsargājamajai interesei ir saprātīgi paredzams un nevis tikai hipotētisks. Turklāt pārbaudei jābūt individuālai, tā jāveic attiecībā uz katru pieprasīto dokumentu, jo tikai šāda pārbaude var ļaut iestādei izvērtēt iespēju piešķirt pieteikuma iesniedzējam daļēju piekļuvi<sup>23</sup>.

33. Tomēr izskatāmajā lietā Pirmās instances tiesa, nedodot Padomei atļauju, kā to tiesai pārmet prasītājs, abstrakti un visaptveroši izvērtēt kaitējuma nodarīšanas risku juridiskā atzinuma aizsardzībai, ko nodarītu pieprasītā dokumenta publiskošana, rikojās atbilstoši iepriekš minētajiem principiem. Vispirms skaidri atgādinot Padomei pienākumu "katrā konkrētajā gadījumā izvērtēt, vai dokumenti, kurus lūdz publikot, patiešām ietilpst Regulā Nr. 1049/2001 uzskaitītajos izņēmumos"<sup>24</sup>, tā pārbaudīja, vai minētā iestāde pareizi izpildīja šo pienākumu.

34. Šajā sakarā Pirmās instances tiesa vispirms pārliecinājās, vai pieprasītais dokuments tiešām ir juridiskais atzinums, un konstatēja, ka tas ir "Padomes juridiskā dienesta atzinums par priekšlikumu Padomes direktīvai, ar kuru nosaka minimālos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai dalībvalstīs"<sup>25</sup>. Taču Pirmās instances tiesa neierobežoja prasību veikt katra atsevišķa gadījuma pārbaudi. Tā vēl pārbaudīja, vai "Padome nepieļāva tiesību kļūdu, uzskatot [...], ka konkrētā juridiskā atzinuma publiskošana nodarītu kaitējumu aizsardzībai, kas piešķirta šī veida dokumentam", jo "vienīgi apstāklis, ka konkrētais dokuments ir juridiskais atzinums, nevar pats par sevi pamatot piesauktā izņēmuma piemērošanu"<sup>26</sup>. Un tikai pēc tam, kad Pirmās instances tiesa konstatēja, ka Padome beigās publicēja konkrētā juridiskā atzinuma ievaddaļu, tā noraidīja iebildumus, saskaņā ar kuru Padome neesot pārbaudījusi šī atzinuma saturu, lai lemtu par apstrīdēto pieteikumu par piekļuvi dokumentam.

21 — Šādi "veicinot" tiesības piekļūt dokumentiem, es gribētu atsaukties uz norādi, ko esmu jau sniedzis savos 2007. gada 18. jūlija secinājumos lietā C-64/05 P Zviedrija/Komisija u.c. (37.–40. punkts), kas joprojām tiek izskatīta Tiesā.

22 — It īpaši skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Sison*/Padome, 61.–63. punkts.

23 — Lai atgādinātu šo konkrētas un individuālas izvērtēšanas pienākumu, visbeidzot, skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *API*/Komisija, 54.–56. punkts; skat. arī Pirmās instances tiesas 2005. gada 13. aprīļa spriedumu lietā T-2/03 *Verein für Konsumenteninformation*/Komisija (Krājums, II-1121. lpp., 69.–74. punkts), 2006. gada 14. decembra spriedumu lietā T-237/02 *Technische Glaswerke Ilmenau*/Komisija (Krājums, II-5131. lpp., 77.–79. punkts) un iepriekš minēto spriedumu apvienotajās lietās *Franchet* un *Byk*/Komisija, 105. un 115.–117. punkts.

24 — Apstrīdētā sprieduma 69. punkts.

25 — Apstrīdētā sprieduma 70. punkts.

26 — Apstrīdētā sprieduma 71. un 72. punkts.

35. Pirmās instances tiesas rīcība ir jāapstiprina. Izvērtējums attiecībā uz pieteikumu par piekļuvi dokumentam ir jāveic, “ņemot vērā dokumentos ietvērto konkrēto informāciju” un nevis dokumentu kategoriju. Attiecīgi ne tādēļ, ka dokuments ir Padomes juridiskā dienesta atzinums par tiesību akta priekšlikumu, ne arī tādēļ, ka tā nosaukums ir “juridiskais atzinums”, šim dokumentam automātiski nav piešķirama konfidencialitātes aizsardzība, ko juridiskajiem atzinumiem garantē Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrais ievilkums. Neatkarīgi no tā izdevēja un virsraksta ir jāpārlicinās, ka tajā patiešām ietverts juridiskais atzinums. Ja tas tā ir, tad vēl ir jānošķir argumenti, kas atzinumā veido vispārējos juridiskos apsvērumus, kuri norāda atzinuma mērķi un kuri faktiski pauž juridiskā dienesta viedokli par tiesību akta projekta tiesiskumu. Ņemot vērā pienākumu sniegt daļēju piekļuves iespēju, šie apsvērumi ir jāpublisko, par ko Pirmās instances tiesa pārliecinājās, uzsverot, ka Padome beigās darīja Turko zināmu ievada rindkopu, kurā norādīts, ka konkrētais atzinums ietver Padomes juridiskā dienesta padomus attiecībā uz jautājumu par Kopienas kompetenci trešo valstu pilsoņu pieejas darba tirgum jomā<sup>27</sup>.

36. Ir skaidrs, ka ir jāveic ne vien konkrēts un individuāls izvērtējums, bet šī pienākuma ievērošanai turklāt jāizriet no apstrīdētā lēmuma motīviem. Tādēļ argumentācija, ko iestāde sniedz, lai pamatotu piekļuves tiesību atteikumu, nevar principā aprobežoties ar vispārējiem vērtējumiem attiecībā uz pieprasītā dokumenta raksturu vai veidu, bet tai jābūt pamatotai ar informācijas

elementiem, kas šajā dokumentā patiešām ir ietverti<sup>28</sup>. Tomēr no judikatūras izriet, ka vispārējs pamatojums, kurā norādīta dokumentu kategorija, ir pieņemams gadījumā, kad nav iespējams norādīt īpašos iemeslus, kas pamato atteikumu sniegt piekļuvi dokumentam, neatklājot tā saturu vai tā būtiskās sastāvdaļas un attiecīgi nodarot kaitējumu interesēm, kuras paredz aizsargāt konfidencialitātes izņēmums, tādējādi atņemot šim izņēmumam tā galveno mērķi<sup>29</sup>. Šī iemesla dēļ Turko nevar pamatoti pārnest Pirmās instances tiesai, ka tā nav pieprasījusi Padomei sniegt īpašu pamatojumu attiecībā uz pieprasīto dokumentu. Tiešām, Pirmās instances tiesa skaidri atzina, ka Padomes sniegtie apsvērumi, lai pamatotu atteikumu piekļūt dokumentam, ir tādi, kas piemērojami visiem Padomes juridiskajiem atzinumiem par tiesību aktiem un nevis konkrēti attiecīgajam atzinumam. Tomēr tā uzskatīja, ka šajā lietā “pamatojuma vispārējo raksturu pamato tas, ka papildu informācijas norādīšana, īpaši atsaucoties uz attiecīgā juridiska atzinuma saturu, atņemtu izņēmumam mērķi”<sup>30</sup>.

b) Katra atsevišķa gadījuma pārbaudes robežas

37. Pirmās instances tiesas rīcība ir arī labi jāizprot. Padomes sniegtā piekļuves atteiku-

27 — Skat. apstrīdētā sprieduma 75. punktu.

28 — It īpaši skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *JT's Corporation/Komisija*, 46. un 65. punkts; iepriekš minēto spriedumu apvienotajās lietās *Franchet un Byk/Komisija*, 130. punkts; iepriekš minēto 2006. gada 14. septembra spriedumu lietā *Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija*, 77. un 80.–83. punkts, un iepriekš minēto spriedumu lietā *API/Komisija*, 66.–68. punkts.

29 — It īpaši skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Sison/Padome*, 83. punkts, un iepriekš minēto spriedumu lietā *API/Komisija*, 67. punkts.

30 — Apstrīdētā sprieduma 74. punkts.

ma pamatojuma vispārējais raksturs šajā lietā ir izskaidrojams arī tādēļ, ka prasība veikt konkrētu un individuālu pārbaudi attiecībā uz pieteikumiem par piekļuvi juridiskajiem atzinumiem nevar būt neierobežota. Viss, kas ietverts pieprasītajā dokumentā, ir juridiskā dienesta atzinuma par tiesību akta projekta tiesiskumu izklāsts, tātad, viss, kas faktiski veido juridisko atzinumu, ko principā aizsargā Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrais ievilkums. Tikai juridiskais atzinums, tomēr šī norma aptver visus juridiskos atzinumus. Tātad katra atsevišķa gadījuma pārbaudes mērķis ir vienīgi noteikt, kādā mērā pieprasītais dokuments ir ietverts konfidencialitātes izņēmumā, kas paredzēts attiecībā uz juridiskiem atzinumiem, proti, identificēt, kas šajā dokumentā veido juridisko atzinumu. Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā faktiski ir noteikta vispārēja konfidencialitātes prezumpcija attiecībā uz iestāžu sagatavotajiem juridiskajiem atzinumiem par tiesību aktu priekšlikumiem, proti, tieši to iemeslu dēļ, kurus norādīja Padome, lai šajā lietā pamatotu savu atteikumu sniegt piekļuvi pieprasītajam juridiskajam atzinumam.

38. Lai to pierādītu, pietiek sniegt šīs normas vēstures īsu apskatu. Ģenerāladvokāts Džeikobss [Jacobs] jau ir ierosinājis, ka lietas dalībnieks procesā Tiesā nevar atsaukties uz Padomes juridiskā dienesta sniegto atzinumu, ja nav saņemta skaidra Padomes piekrišana, jo tā publiskošana "acīmredzami kaitētu sabiedrības interesēm saņemt neatkarīgu juridisku atzinumu"<sup>31</sup>. Kā es to esmu jau norādījis<sup>32</sup>, pašā Kopienų judikatūrā nedaudz agrāk kā pirms trim gadiem tika paredzēts

konfidencialitātes izņēmums attiecībā uz iestāžu juridisko dienestu atzinumiem par tiesību aktu priekšlikumiem, pamatojot ar to, ka "dokumentu publiskošanas rezultātā sabiedrībai varētu kļūt zināmas iestādes iekšējās diskusijas un viedokļu apmaiņa saistībā ar pieņemšanai paredzētā tiesību akta tiesiskumu un piemērojamību un attiecīgi [...] tādēļ iestāde varētu zaudēt jebkādu interesi lūgt juridiskajiem dienestiem rakstveida atzinumu"; citiem vārdiem sakot, pamatojot ar to, ka "šo dokumentu publiskošana varētu radīt neskaidrību attiecībā uz Kopienų tiesību aktu tiesiskumu un tas negatīvi ietekmētu Kopienų iestāžu darbību"<sup>33</sup>. Vēlāk šis izņēmums tika pamatots arī ar "sabiedrības interesēm, kas prasa, lai iestādes varētu saņemt savu juridisko dienestu atzinumus, kas sniegti pilnīgi neatkarīgi"<sup>34</sup>. Kā es jau to norādīju, šis ir tiesas risinājums, ko likumdevējs iekļāva Regulā Nr. 1049/2001.

39. Tādējādi tika iedibināts juridisko atzinumu nepubliskošanas princips, kas aptver visus juridiskos atzinumus, ko iestāžu juridiskie dienesti snieguši par tiesību aktu priekšlikumiem. Pat ja atsevišķas dalībvalstis, kā, piemēram, Zviedrijas Karaliste, savās valsts tiesībās ir īstenojušas pretēju risinājumu, šis princips izriet no Kopienų likumdevēja politiskās izvēles, tam ļaujot sevi pārliecināt ar iepriekš minētajiem apsvērumiem.

31 — Secinājumi lietā C-350/92 Spānija/Padome (1995. gada 13. jūlija spriedums, *Recueil*, I-1985. un I-1988. lpp., 35. punkts).

32 — Iepriekš šo secinājumu 26. punkts.

33 — Skat. iepriekš minēto rīkojumu lietā *Carlsen u.c./Padome*, 46. punkts.

34 — 2002. gada 23. oktobra rīkojums lietā C-445/00 Austrija/Padome (*Recueil*, I-9151. lpp., 12. punkts), Pirmās instances tiesas 2000. gada 8. novembra spriedums lietā T-44/97 *Ghignone u.c./Padome* (*Recueil FP*, I-A-223. lpp. un II-1023. lpp., 48. punkts) un Pirmās instances tiesas 2005. gada 10. janvāra rīkojums lietā T-357/03 *Gollnisch u.c./Parlaments* (Krājums, II-1. lpp., 34. punkts).

40. Intereses, ko aizsargā konfidencialitātes izņēmums, kas paredzēts attiecībā uz juridiskiem atzinumiem, principā pamato slepenību, kas aptver visus iestāžu juridisko dienestu sniegtos juridiskos atzinumus par tiesību aktu priekšlikumiem. Piekļuve jebkuram no šiem atzinumiem var konkrēti un reāli nodarīt kaitējumu iestādes spējai saņemt sava juridiskā dienesta atzinumu, kas ir patiess, objektīvs, pilnīgs un attiecīgi lietderīgs iestādei, lai izvērtētu tiesību akta tiesiskumu. Šāda atzinuma publiskošana nozīmētu, ka juridiskajam dienestam, to sagatavojot, būtu jārikojas atturīgi un piesardzīgi, lai neietekmētu iestādes lēmumu pieņemšanas spēju. Lietderīgums, ko iestāde varētu gūt no atzinuma, ievērojami samazinātos. Turklāt pastāv bažas, ka juridisko atzinumu publiskošanas iespēja radītu situāciju, ka juridiskais dienests pēc tam savu viedokli izteiktu vienīgi mutvārdos, kas turklāt varētu vājināt pārskatāmību un juridisko atzinumu nepubliskošanas principa piemērošanu. Ir jāatgādina, ka dažkārt var būt labāk nerēķināties ar labumu. Turklāt gadījumā, kad iestāde izvēlētos neņemt vērā sava juridiskā dienesta atzinumu, tā publiskošana, ja tas vēlāk tiktu apstrīdēts tiesā, kaitētu iestādes spējai aizstāvēt savu rīcību tiesā, it īpaši, ja to pārstāvētu tās juridiskais dienests.

tā nav paredzēta. Tas tostarp būtu pretēji aizsargātajām interesēm censties nošķirt “pozitīvus” vai “nekaitīgus” atzinumus, kuri būtu publiskojami, un “negatīvus” vai “jutīgus” atzinumus, kuru konfidencialitāte būtu jāsauglabā. Kā pamatoti iebilda Padome, publiskošanas atteikums nozīmētu, ka runa ir par negatīvu atzinumu, un radītu visas iepriekš jau minētās kaitīgās sekas, izvairoties no kurām tieši paredz konfidencialitātes izņēmums. Turklāt nav iespējams piekrist Zviedrijas valdības viedoklim, saskaņā ar kuru ir jāņem vērā stadija, kurā notiek tiesību akta apspriešana. Šajā sakarā Padome pamatoti iebilda, ka tiesību akta tiesiskumu var apstrīdēt jebkurā brīdī, izmantojot prejudiciālu jautājumu vai iebildi par prettiesiskumu. Šajā jautājumā var vienīgi piekrist Pirmās instances tiesas viedoklim, saskaņā ar kuru, “ņemot vērā juridisko atzinumu īpašo raksturu, nešķiet, ka šie dokumenti laika gaitā būtu zaudējuši savu konfidencialo raksturu”. Tā piebilda, ka “to publiskošana joprojām varētu nodarīt kaitējumu sabiedrības interesēm attiecībā uz Kopienu tiesību sistēmas stabilitāti, kā arī Kopienu iestāžu labu darbību, jo nešķiet, ka, laikam ritot, iemesli ir mainījušies [...], pamatojot šādu izņēmumu no piekļuves tiesībām”<sup>35</sup>. Tādēļ apsvērumi par laika ritējumu nevar būt par pamatu, lai lietderīgi apstrīdētu, ka Regulā Nr. 1049/2001 ir nostiprināts visu juridisko atzinumu nepubliskošanas princips. Tomēr nevar teikt, ka tiem nav nozīmes, bet, kā mēs to redzēsim, ņemt vērā apsvērumus par laika ritējumu var vienīgi stadijā, kurā izvērtē sabiedrības prioritāras intereses, kas pamato juridiskā atzinuma publiskošanu, neraugoties uz konfidencialitātes izņēmumu, kas uz to principā attiecas.

41. Tādēļ pretēji abu apelācijas sūdzības iesniedzēju apgalvotajam, nav pamata nošķirt vērtējumus, kas ietverti juridiskajā atzinumā, kuru aizsardzība paredzēta Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā, un vērtējumus, kuriem

35 — Iepriekš minētais rīkojums lietā *Carlsen* u.c./Padome, 50. punkts.

42. Ir skaidrs, ka tieši sabiedrības interesēs, kas pamato Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzēto izņēmumu, ir aizsargāt visus juridiskos atzinumus par tiesību aktu projektiem. Turklāt Pirmās instances tiesa pamatoti atzina, ka apstrīdētais piekļuves atteikums ir tiesisks, ņemot vērā “šo dokumentu īpašo raksturu” un tādēļ, ka “juridiskā dienesta atzinumu neatkarība [...] var būt aizsargājamas intereses”<sup>36</sup>.

43. Turklāt, ja neapšaubāmi, kā to nosprieda Pirmās instances tiesa, “iestādes pienākums veikt piekļuves pieteikumā paredzēto dokumentu satura konkrētu un individuālu izvērtēšanu ir risinājums, kas jāizmanto kā princips, kas piemērojams visiem Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1.–3. punktā minētajiem izņēmumiem neatkarīgi no jomas, uz kuru attiecas pieprasītie dokumenti”<sup>37</sup>, apjoms, kādā šī prasība attiecas uz konfidencialitātes izņēmuma piemērošanu attiecībā uz juridiskiem atzinumiem, atšķiras no apjoma, kādā piemēro pārējos izņēmumus. Pēdējā no minētajiem gadījumiem tas, vai dokumenta publiskošana var reāli nodarīt kaitējumu aizsargājamām interesēm, ir atkarīgs ne vien no dokumenta priekšmeta, bet

arī no tajā ietvertās informācijas satura. Piemēram, tas, ka konkrētais dokuments attiecas uz pārbaudi vai izmeklēšanu, nenozīmē, ka tā publiskošana automātiski apdraudētu tās pabeigšanu un tādējādi nodarītu kaitējumu pārbaudes vai izmeklēšanas mērķu aizsardzībai<sup>38</sup>. Tāpat arī fakts, ka dokumentā ir ietverta negatīva informācija vai vērtējumi par politisko situāciju vai cilvēktiesību aizsardzību trešās valstīs, noteikti nenozīmē, ka tā publiskošana ietekmētu Savienības starptautiskās attiecības<sup>39</sup>.

44. Es pilnīgi piekrītu, ka manis piedāvātā analīze nosaka būtiskus ierobežojumus katra atsevišķa gadījuma pārbaudei saistībā ar konfidencialitātes izņēmumu, kas attiecas uz juridiskiem atzinumiem. Tomēr tas vēlreiz atspoguļo grūtības, kas rodas, absolūti pretrunīgam tiesību normas formulējumam nodrošinot lietderīgu iedarbību un saprātīgu nozīmi.

45. No visa iepriekš minētā izriet, ka Pirmās instances tiesa nav ignorējusi prasību veikt pieprasīto dokumentu individuālu un konkrētu pārbaudi, lai piemērotu konfidencialitātes izņēmumu, kas attiecas uz juridiskiem atzinumiem.

36 — Apstrīdētā sprieduma 78. un 79. punkts.

37 — Iepriekš minētais 2006. gada 14. decembra spriedums lietā *Technische Glaswerke Ilmenau*/Komisija, 85. punkts, un iepriekš minētais spriedums lietā *API*/Komisija, 57. punkts.

38 — Skat. iepriekš minēto spriedumu apvienotajās lietās *Franchet* un *Byk*/Komisija, 104.–134. punkts.

39 — Skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Kuijfer*/Padome.



2) Izņēmums no izņēmuma saistībā ar sabiedrības prioritāru interešu esamību

a) Sabiedrības prioritāro interešu identifikācija

46. Tomēr juridisko atzinumu konfidencialitāte nevar būt absolūta. No minēto atzinumu nepubliskošanas principa, kas paredzēts Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā, ir jāatkāpjas, ja “sabiedrības prioritāras intereses” tomēr pamato pieprasītā dokumenta publiskošanu. Turklāt pieprasītā dokumenta konkrētās pārbaudes mērķis ir izvērtēt intereses, ko aizsargā piekļuves tiesību izņēmums, kas attiecas uz juridiskiem atzinumiem, un iespējamās sabiedrības prioritāras intereses<sup>40</sup>.

47. Šajā sakarā Turko pārmet Pirmās instances tiesai, ka tā kļūdaini nospriedusi, ka sabiedrības prioritāras intereses, kas var pamatot dokumenta publiskošanu, principā ir jānošķir no Regulas Nr. 1049/2001 pamatā esošajiem pārskatāmības, atklātuma un demokrātijas principiem vai pilsoņu līdzdalības lēmumu pieņemšanas procesā principa, ja vien pieteicējs nepierāda, ka, ņemot vērā lietas īpašos apstākļus, norāde uz minētajiem principiem ir tik aktuāla, ka tā pārsniedz apstrīdētā dokumenta aizsardzības vajadzību. Tas pārmet Pirmās instances tiesai arī to, ka tā, neuzdodot Padomei iesniegt konkrēto juridisko atzinumu, liedza sev iespēju pārbaudīt, vai Padome bija pareizi izsvērusi sabiedrības prioritāras intereses un juridisko atzinumu aizsardzības vajadzību.

48. Pirmais iebildums attiecībā uz augstāk minēto jautājumu izraisa delikātu jautājumu par “sabiedrības prioritāro interešu” raksturu Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrā ievilkuma izpratnē, kas pamato juridiskā atzinuma publiskošanu, atkāpjoties no konfidencialitātes, kas principā ir garantēta šāda veida dokumentam. Vai tās ir sabiedrības intereses piekļūt dokumentiem, kas izskatāmās lietas īpašajos apstākļos gūst pārsvaru pār sabiedrības interesēm, kuras prasa juridisko atzinumu aizsardzību vai citas sabiedrības intereses, kas ir atšķirīgas un prioritāras salīdzinājumā ar sabiedrības interesēm piekļūt dokumentiem?

49. Dodot priekšroku pēdējai no minētajām iespējām, Pirmās instances tiesa noteica prasītājam pienākumu identificēt sabiedrības intereses, kas ir atšķirīgas un prioritāras salīdzinājumā ar sabiedrības interesēm attiecībā uz pārskatāmību, atklātumu, demokrātiju un pilsoņu līdzdalību lēmumu pieņemšanas procesā. Tas ir tik nozīmīgs uzdevums, ka ir maz ticams, ka jebkad tiks atļauta iespēja piekļūt dokumentam, pamatojoties uz sabiedrības prioritārām interesēm<sup>41</sup>. Tas atduras pret nepārvaramām grūtībām identificēt sabiedrības intereses, kas būtu nozīmīgākas nekā sabiedrības “parastas” intereses saistībā ar pārskatāmību.

40 — Šajā sakarā skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *API/Komisia*, 54. punkts.

41 — Kā tas ir pamatoti norādīts doktrīnā: it īpaši skat. Kranenborg, H. R. “Is it time to revise the European regulation on public access to documents?”, *European public law*, 12. sējums, 2006, Nr. 2, 251. lpp., it īpaši 259., 261. un 262. lpp.

50. Šāda Regulas Nr. 1049/2001 teksta izpratne nav acīmredzama. Mani nepārliecina Pirmās instances tiesas izvirzītais arguments, saskaņā ar kuru, ciktāl visu minētās regulas normu pamatā ir pārskatāmības, atklātuma, demokrātijas un pilsoņu līdzdalības lēmumu pieņemšanas procesā principi, tiktāl sabiedrības prioritārajām interesēm, kas var pamatot dokumenta publiskošanu, atkāpjoties no juridisko atzinumu konfidencialitātes principa, būtībā ir jābūt atšķirīgām no šiem principiem. Faktiski Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta pēdējais teikums, manuprāt, nozīmē attiecīgās iestādes pienākumu izsvērt sabiedrības intereses, ko aizsargā konfidencialitātes izņēmums, un sabiedrības intereses piekļūt dokumentiem, ņemot vērā pieprasītā dokumenta saturu un lietas īpašos apstākļus. Citiem vārdiem sakot, šīs normas *ratio legis* attiecībā uz konfidencialitātes izņēmumu, kas ietver juridiskos atzinumus, ir tāds, ka, ja juridisko atzinumu aizsardzības pamatā esošās sabiedrības intereses principā ir prioritāras salīdzinājumā ar sabiedrības interesēm piekļūt dokumentiem, lietas apstākļu analīze un pieprasītā juridiskā atzinuma saturs var nosvērt interešu līdzsvaru pretējā virzienā.

51. Tieši šādu interpretāciju piedāvāja ģenerāladvokāts Hēlhuds [*Geelhoed*], uzskatot, ka no Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. un 3. punkta "formulējuma skaidri izriet", ka šīs normas "uzliek iestādēm pienākumu, nosakot, vai jāatsaka piekļuve dokumentiem, izsvērt noteiktas intereses, kas jāaizsargā (piemēram, komercinterešu, tiesvedības vai lēmumu pieņemšanas procesa aizsardzība) un vispārējās vispārējās intereses, lai konkrē-

tais dokuments būtu pieejams"<sup>42</sup>. Arī Pirmās instances tiesas judikatūra pēc pārsūdzētā sprieduma, šķiet, ir drīzāk orientēta šajā virzienā. Pirmās instances tiesa, atsaucoties uz 4. panta 3. punktā paredzētajiem izņēmumiem, norādīja, ka tie piešķir iestādēm rīcības brīvību, kas "ļauj tām izsvērt, no vienas puses, savas intereses saglabāt savu apspriežu noslēpumu un, no otras puses, pilsoņa intereses saņemt atļauju piekļūt dokumentiem"<sup>43</sup>.

52. Faktiski man šķiet, ka vienīgi šāda izpratne var padarīt iedarbīgu izņēmumu, kas paredzēts konfidencialitātes izņēmumiem, pamatojoties uz sabiedrības prioritārām interesēm. To apstiprina sabiedrības prioritāro interešu piemēri, kurus Padome sniedza tiesas sēdē. Lai gan tā piekrit Pirmās instances tiesas analīzei, saskaņā ar ko šīs sabiedrības prioritārās intereses ir jānošķir no Regulas Nr. 1049/2001 pamatā esošajiem principiem, minētie piemēri izgaismo grūtības, pat neiespējamību veikt nošķiršanu. Tādējādi norādīto iespēju publikot juridiskos atzinumus, kas nav pretrunīgi, izskaidro apstākļi, ka juridisko atzinumu aizsardzības mērķis — nodrošināt iestādei iespēju saņemt patiesus un neatkarīgus atzinumus un vēlme izvairīties no tiesību aktu tiesiskuma apstrīdēšanas — neprasa, lai minētie atzinumi būtu konfidenciali; tādējādi sabiedrības intereses piekļūt dokumentiem atgūst prioritāti. Tāpat tas ir gadījumā ar juridiskiem atzinumiem, kas sagatavoti publiskošanai, ko pamato fakts, ka to publiskošanas

42 — Secinājumi iepriekš minētajā lietā *Sison*/Padome, 27. punkts.

43 — Pirmās instances tiesas 2007. gada 25. aprīļa spriedums lietā T-264/04 *WWF European Policy Programme*/Padome (Krājums, II-911. lpp., 44. punkts).

mērķis tieši ir saīsināt jebkādas diskusijas par iestāžu aktu tiesiskumu.

53. Tāpat gadījumā, ja laika ritējums var mazināt sabiedrības interešu apsvērumus, kas pamato juridisko atzinumu konfidencialitātes principu tiktāl, ka līdzsvars nosliecas par labu sabiedrības interesēm attiecībā uz pārskatāmību, attiecīgajai iestādei tas ir jāņem vērā. It īpaši tas tā var būt gadījumā, ja tiesību akts, kas bija pieprasītā juridiskā atzinuma priekšmets, ir atcelts.

54. Tātad izskatāmajā lietā Padomei bija jāizsver juridisko atzinumu aizsardzība, kas saistīta ar Kopienu tiesību sistēmas stabilitāti, un sava juridiskā dienesta atzinuma neatkarība, un sabiedrības intereses attiecībā uz pārskatāmību. Un šo attiecīgās iestādes pienākumu veikt izsvēršanu, pretēji tam, ko nosprieda Pirmās instances tiesa pārsūdzētajā spriedumā<sup>44</sup>, nevar ierobežot tā, ka prasītājam iepriekš būtu jāpierāda, ka, ņemot vērā lietas īpašos apstākļus, pārskatāmības princips ir tik aktuāls, ka tas ir prioritārs salīdzinājumā ar konkrētā juridiskā atzinuma aizsardzības vajadzībām. Šādi tiktu aizmirsts, ka viens no iestādei noteiktā pienākuma veikt konkrētu un individuālu pārbaudi iemesliem ir šis pienākums izsvērt sabiedrības intereses<sup>45</sup>. Tas vispirms uzliktu prasītājam ļoti smagu pierādīšanas pienākumu: kā viņš varētu pierādīt intereses, lai juridiskais atzinums tiktu publiskots, neraugoties uz vispārējām interesēm, lai tam saglabātu konfidencialitāti,

ja prasītājs nezina tā saturu? Viņš būtu līdzīgi kā izskatāmajā lietā visbiežāk spiests atsaukties uz vispārējām sabiedrības prioritārām interesēm. Vienīgi Padome var un tai ir jāveic šāds izvērtējums, pamatojoties uz konkrētā dokumenta saturu un izskatāmās lietas īpašajiem apstākļiem. Turklāt lēmumā, kas pieņemts pēc sprieduma, par ko iesniegta šī apelācijas sūdzība, Pirmās instances tiesa, šķiet, vairs nevēlas noteikt prasītājam šādu pierādīšanas pienākumu. Faktiski tā nosprieda, ka fakts, ka piekļuves pieteikuma iesniedzējs nenorāda ne uz kādām sabiedrības interesēm, kas atšķiras no pārskatāmības un demokrātijas principa, "automātiski nenozīmē, ka nav vajadzīga konkrēto interešu izsvēršana", ja "norāde uz šiem pašiem principiem, ņemot vērā lietas īpašos apstākļus, var būt tik aktuāla, ka tā pārsniedz apstrīdēta dokumenta aizsardzības vajadzības"<sup>46</sup>.

55. Nospriežot, ka sabiedrības prioritārās intereses, kas var pamatot dokumenta publicēšanu, principā ir jānošķir no Regulas Nr. 1049/2001 pamatā esošā pārskatāmības, atklātuma un demokrātijas principa vai pilsoņu līdzdalības lēmumu pieņemšanas procesā principa, ja vien prasītājs nesniedz pierādījumu, ka, ņemot vērā lietas īpašos apstākļus, norāde uz minētajiem principiem ir tik aktuāla, ka pārsniedz apstrīdētā dokumenta aizsardzības vajadzības, Pirmās instances tiesa tādējādi ir veikusi nepareizu Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta

44 — Skat. apstrīdētā sprieduma 83. punktu.

45 — Skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *API/Komisija*, 54. punkts.

46 — *Ibidem*, 97. punkts.

pēdējā teikuma interpretāciju un attiecīgi pieļāvusi tiesību kļūdu.

pierādīts, ka Pirmās instances tiesa kļūdaini interpretēja sabiedrības prioritāro interešu jēdzienu, kas pamato atkāpi no juridisko atzinumu konfidencialitātes, tad nav nepieciešams, ne pat iespējams lemt par pamata, ko šajā sakarā izvirzīja Turko, pamatotību.

## b) Sabiedrības interešu izsvēršanas kontrole

56. Turko, ko atbalsta Nīderlandes valdība, pārmet Pirmās instances tiesai arī to, ka tā neapmierināja viņa pieteikumu par procesa organizatoriskajiem pasākumiem, kas bija vērsts uz to, lai Padomei lūgtu iesniegt Pirmās instances tiesai konkrēto juridisko atzinumu. Šādi Pirmās instances tiesa nedeva sev iespēju kontrolēt, vai Padome bija pareizi izvērtējusi konkrētās sabiedrības intereses. Faktiski tas ir Pirmās instances tiesas pienākums kontrolēt sabiedrības interešu izsvēršanu, kas jāveic, ja attiecīgā iestāde izmanto juridisko atzinumu konfidencialitātes izņēmumu, kas tai piešķir plašu rīcības brīvību. Efektīva tiesas kontrole parasti nozīmē, ka Pirmās instances tiesa ņem vērā konkrēto juridisko atzinumu saturu, tomēr nodrošinot, ka tas ir konfidenciāls attiecībā pret prasītāju, kā tai atļauts darīt tās Reglamenta 67. panta 3. punktā. Turklāt šajā nolūkā Pirmās instances tiesa parasti uzdod attiecīgajai iestādei iesniegt konkrēto juridisko atzinumu<sup>47</sup>. Tomēr šāda procesa organizatoriskā pasākuma lietderība vienmēr ir atkarīga no izvērtējuma, kas Pirmās instances tiesai jāveic katrā lietā. Tā kā izskatāmajā lietā tika

## III — Lietas izlemšana pēc būtības

57. Atbilstoši Tiesas Statūtu 61. pantam, ja apelācija ir pamatota, Tiesa var pati pieņemt galīgo spriedumu attiecīgajā lietā, ja to atļauj tiesvedības stadija. Tā tas ir izskatāmajā lietā. No apstrīdētā lēmuma pamatojuma izriet, ka Padome atteicās publiskot konkrēto juridisko atzinumu, pamatojoties uz sabiedrības prioritārām interesēm, uz kurām norāda Turko, tādēļ, ka Padome uzskatīja, ka Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta pēdējā teikumā paredzētās sabiedrības prioritārās intereses nevar būt sabiedrības intereses attiecībā uz lēmumu pieņemšanas procesa pārskatāmību un atklātumu. Pamatojoties uz šo kļūdaino tiesību analīzi, Padome neizvērtēja, vai sabiedrības intereses attiecībā uz pārskatāmību izskatāmajā lietā nevar pārsniegt aizsardzības vajadzības, kas principā pamato juridisko atzinumu konfidencialitāti un attiecīgi pamato pieprasītā juridiskā atzinuma publiskošanu. Tādēļ pamats, ko Turko izvirzīja pirmajā instancē, saskaņā ar ko Padome nepārbaudīja viņa norādīto sabiedrības prioritāro interešu esamību, ir pamatots. Ņemot vērā iepriekš minēto, lēmums par apstrīdēto publiskošanas atteikumu ir jāatceļ.

47 — Skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Mattila*/Padome un Komisija, 18. punkts; iepriekš minēto spriedumu lietā *Kuijer*/Padome, 21. punkts, un iepriekš minēto spriedumu apvienotajās lietās *Franchet* un *Byk*/Komisija, 36. punkts.

#### IV — Secinājumi

58. Ievērojot iepriekš minētos apsvērumus, es iesaku Tiesai:

- atcelt Eiropas Kopienu Pirmās instances tiesas 2004. gada 23. novembra spriedumu lietā T-84/03 *Turco*/Padome, jo tajā ir pieļauts Kopienu tiesību pārkāpums, kas izpaužas kā Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 30. maija Regulas (EK) Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. panta 2. punkta pēdējā teikuma nepareiza interpretācija un nepareiza piemērošana;
- atcelt Padomes 2002. gada 19. decembra lēmumu, ar ko Turko atteikta piekļuve juridiskā dienesta atzinumam par priekšlikumu direktīvai, ar kuru nosaka minimālos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai dalībvalstīs.