



Judikatūras krājums

Lieta T-529/09

Sophie in 't Veld
pret
Eiropas Savienības Padomi

Pieklūve dokumentiem — Regula (EK) Nr. 1049/2001 — Padomes Juridiskā dienesta atzinums par Komisijas priekšlikumu atļaut sarunu sākšanu starptautiska līguma noslēgšanai — Daļējs pieklūves atteikums — Izņēmums sabiedrības interešu aizsardzībai starptautisko attiecību jomā — Izņēmums juridisko atzinumu aizsardzībai — Attiecīgās intereses konkrēts un paredzams apdraudējums — Sabiedrības prioritāras intereses

Sprieduma kopsavilkums

1. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Pieklūves atteikums — Iestādes pienākums veikt dokumentu konkrētu un individuālu pārbaudi — Apjoms*

(Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 4. pants)

2. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Sabiedrības interešu aizsardzība — Pārbaude tiesā — Apjoms — Ierobežojumi*

(Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1. punkta a) apakšpunkts)

3. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Sabiedrības interešu aizsardzība — Piemērošanas joma — Padomes Juridiskā dienesta atzinums par lēmuma, ar kuru atļauj sarunu sākšanu starptautiska līguma noslēgšanai, juridisko pamatu — Ietveršana*

(Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešais ievilkums)

4. *Iestāžu akti — Juridiskā pamata izvēle — Izvēle, kurai jābūt balstītai uz objektīviem elementiem, kurus var pārbaudīt tiesā*

(LESD 5. pants)

5. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Sabiedrības interešu aizsardzība — Juridiskā atzinuma par sarunu sākšanu starptautiska līguma noslēgšanai izpaušana — Aizsargātu sabiedrības interešu aizskārums risks, kas rodas no šaubu esamības par juridiskā pamata izvēli izpaušanas — Neesamība*

(LESD 218. panta 11. punkts; Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešais ievilkums)

6. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Juridisko atzinumu aizsardzība*
(Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrais ievilkums)
7. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Juridisko atzinumu aizsardzība — Juridiskā atzinuma par sarunu sākšanu starptautiska līguma noslēgšanai izpaušana*
(Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešais ievilkums un 2. punkta otrais ievilkums)
8. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Juridisko atzinumu aizsardzība — Sevišķas sabiedrības intereses, kas pamato dokumentu publiskošanu — Iestādes pienākums līdzsvarot esošās intereses*
(Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 preambulas otrais un sestais apsvērums un 4. panta 2. punkta otrais ievilkums)
9. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Juridisko atzinumu aizsardzība — Piemērojamība — Juridiskā atzinuma par sarunu sākšanu starptautiska līguma noslēgšanai izpaušana — Pārskatāmības pienākums*
(Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešais ievilkums un 2. punkta otrais ievilkums)
10. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Principa piekļūt dokumentiem izņēmumi — Pienākums piešķirt daļēju piekļuvi dokumenta daļām, uz kurām neattiecas izņēmumi*
(Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešais ievilkums un 6. punkts)
11. *Eiropas Savienība — Iestādes — Sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem — Regula Nr. 1049/2001 — Tiesību piekļūt dokumentiem izņēmumi — Pienākums norādīt pamatojumu — Apjoms*
(LESD 296. pants; Eiropas Parlamenta un Padomes Regula Nr. 1049/2001)

1. Ja iestāde nolemj atteikt piekļuvi dokumentam, kuru tai tiek lūgts publiskot, tai principā ir jāsniedz paskaidrojumi par to, kā piekļuve šim dokumentam varētu konkrēti un faktiski apdraudēt intereses, ko aizsargā kāds no Regulas Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. pantā paredzētajiem izņēmumiem, uz kuru šī iestāde atsaucas.

Šajā ziņā, pirmkārt, tas vien, ka dokuments attiecas uz interesēm, ko aizsargā izņēmums, nav pietiekami, lai pamatotu šī izņēmuma piemērošanu. Šādu piemērošanu principā var attaisnot tikai gadījumā, ja iestāde, pirmkārt, ir iepriekš izvērtējusi, vai piekļuve dokumentiem konkrēti un faktiski apdraud aizsargātās intereses, un, otrkārt, Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. un 3. punktā paredzētajos gadījumos – vai nepastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas pamato pieprasītā dokumenta publiskošanu. Otrkārt, riskam, ka tiks apdraudētas aizsargātās intereses, ir jābūt saprātīgi paredzamam, nevis tikai hipotētiskam. Fakts, ka saskaņā ar Padomes lēmumu dokuments ticis klasificēts kā

“RESTREINT UE” [“ES ierobežotas pieejamības”], lai gan varētu būt norāde uz šādi klasificēta dokumenta jutīgo saturu, nav pietiekams, lai attaisnotu šīs regulas 4. pantā paredzēto izņēmumu piemērošanu.

(sal. ar 19.–21. punktu)

2. Lēmumam, kas jāpieņem iestādei, piemērojot Regulas Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešo ievilkumu, saskaņā ar kuru iestādes var atteikt piekļuvi dokumentam, ja tā publiskošana var apdraudēt sabiedrības intereses starptautisko attiecību jomā, ir sarežģīts un delikāts raksturs, kam nepieciešama īpaša rūpība, ņemot vērā tostarp aizsargāto interešu īpašo jutīgumu un būtiskumu. Tā kā šādam lēmumam nepieciešama plaša rīcības brīvība, Vispārējās tiesas istenotā tiesiskuma kontrole attiecībā uz šādu lēmumu ir jāattiecinā tikai uz to, ka tiek pārbaudīts, vai ir ievēroti procesuālie un pamatojuma noteikumi, tiek izvērtēta faktu saturiskā precizitāte, kā arī tas, vai nav pieļauta acīmredzama kļūda faktu novērtējumā un pilnvaru nepareiza izmantošana.

(sal. ar 23.–25. punktu)

3. Padomes Juridiskā dienesta atzinumam, kas sniegts attiecībā uz Padomes lēmuma pieņemšanu, ar kuru atļauj sākt sarunas Savienības vārdā par starptautisku līgumu starp Savienību un trešo valsti, lai šīs trešās valsts Valsts kases departamenta rīcībā nodotu finanšu ziņojumu datus terorisma un tā finansēšanas novēršanai, kā arī cīņai pret šiem fenomeniem, un kas būtībā ir par šī lēmuma juridisko pamatu un tādējādi par attiecīgajām Savienības un Kopienas pilnvarām, var tikt piemērots, ņemot vērā tā saturu un kontekstu, kādā tas ir sagatavots, Regulas Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešajā ievilkumā paredzētais izņēmums par sabiedrības interešu aizsardzību starptautisko attiecību jomā.

Tā kā šis dokuments ticis sagatavots īpaši sakarā ar sarunu sākšanu pirms starptautiska līguma noslēgšanas, attiecīgās iestādes Juridiskā dienesta veiktā analīze ir cieši saistīta ar paredzētā starptautiskā līguma īpašo kontekstu un tas tā ir, lai arī tajā ir runa par juridisko pamatu, kas ir Savienības iekšējo tiesību jautājums.

Tā elementu, kam ir saistība ar Savienības iecerētajiem mērķiem sarunās un, konkrētāk, kas pieskaras iecerētā līguma īpašajam kontekstam, publiskošana kaitētu uzticības gaisotnei sarunās.

Šajā ziņā prasītāja nevar derīgi atsaukties uz faktu, ka zināma daļa informācijas par iecerētā starptautiskā līguma saturu tikusi publiskota gan no Padomes pašas puses, gan Parlamenta debatēs.

Padomes norādītais apdraudējuma risks rodas no konkrētā vērtējuma, ko šiem faktoriem ir sniedzis tās juridiskais dienests, publiskošanas, un tādējādi tas vien, ka šie fakti jau bijuši zināmi sabiedrībai, neatceļ šo apsvērumu.

(sal. ar 26., 28., 29. un 35.–38. punktu)

4. Piemērota juridiskā pamata izvēlei Savienības rīcībai gan iekšēji, gan starptautiski ir konstitucionāla nozīme. Tā kā Savienībai ir tikai tai piešķirtās pilnvaras, tiesību akts, ko tā vēlas pieņemt, tai ir jāsaista ar kādu Līguma noteikumu, ar kuru tā ir pilnvarota apstiprināt šādu aktu. Turklāt tiesību akta, tajā skaitā tāda, kurš pieņemts, lai noslēgtu starptautisku līgumu, juridiskā pamata izvēle neizriet no tā autora pārliecības, bet tā ir jābalsta uz objektīviem faktoriem, kurus tiesa var pārbaudīt, tostarp uz akta mērķi un saturu.

(sal. ar 47. un 48. punktu)

5. Tādējādi, tā kā juridiskā pamata izvēle ir balstīta uz objektīviem faktoriem un neizriet no iestādes rīcības brīvības, iespējama nostāju atšķirīgums iestāžu starpā par šo nevar tikt pielīdzināts pretrunām iestāžu starpā attiecībā uz līguma saturu. Tādēļ tikai bailes izpaust iespējamo nostāju atšķirīgumu iestāžu iekšienē attiecībā uz lēmuma, ar kuru atļauj sākt sarunas Savienības vārdā, juridisko pamatu nav pietiekamas, lai no tā izsecinātu risku apdraudēt aizsargātas sabiedrības intereses starptautisko attiecību jomā. Lai gan ir tiesa, ka kļūdaina juridiskā pamata izmantošana var padarīt pašu [līguma] noslēgšanas aktu par spēkā neesošu un tādējādi vājināt Savienības piekrišanu būt saistītai ar šo līgumu, šāds risks tomēr nav prezumējams no juridisko debašu esamības par iestāžu pilnvaru apjomu saistībā ar Savienības starptautisko darbību.

Neskaidrības par Savienības pilnvaru raksturu, kas var vājināt tās spēju aizstāvēt savu nostāju starptautiskās pārrunās un kas var rasties no juridiskā pamata nenorādīšanas, var būt tikai pasliktinošas, ja nav iepriekšēju un objektīvu debašu attiecīgo iestāžu starpā par paredzētās rīcības juridisko pamatu.

Turklāt Savienības tiesībās EKL 300. panta 6. punktā (tagad – LESD 218. panta 11. punkts) bija paredzēta procedūra, kuras mērķis tieši bija novērst sarežģījumus gan Savienības līmenī, gan starptautisko tiesību sistēmā, kas varētu rasties sakarā ar kļūdainu juridiskā pamata izvēli.

(sal. ar 49.–54. punktu)

6. Padomei, ja tā ir iecerējusi atsaukties uz Regulas Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. panta 2. punkta otro ievilkumu, ir jāveic trīspakāpju pārbaude, kas atbilst trijiem šajās normās esošajiem kritērijiem. Pirmajā posmā Padomei ir jāpārlicinās, vai dokuments, kuru lūdz publiskot, patiešām attiecas uz juridisko atzinumu, un, ja tas tā ir, jānosaka, uz kurām tā daļām tas attiecas un uz kurām tādējādi var attiekties šī izņēmuma piemērošanas joma. Otrajā posmā Padomei ir jāizvērtē, vai konkrētā dokumenta daļu, kas ir uzskatāmas par saistītām ar juridiskajiem atzinumiem, publiskošana var apdraudēt šo juridisko atzinumu aizsardzību. Visbeidzot, trešajā posmā, ja Padome uzskata, ka dokumenta publiskošana var apdraudēt juridisko atzinumu aizsardzību, tai ir jāpārbauda, vai nepastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas pamato šo publiskošanu, neņemot vērā kaitējumu, kas publiskošanas rezultātā rastos tās spējai lūgt juridiskos atzinumus un saņemt atklātus, objektīvus un pilnīgus atzinumus.

(sal. ar 63. un 64. punktu)

7. Riskam, ka dokumenta publiskošana radīs konkrētu un faktisku apdraudējumu iestādes interesēm lūgt juridiskus atzinumus un saņemt atklātus, objektīvus un pilnīgus atzinumus, ir jābūt saprātīgi paredzamam, nevis tikai hipotētiskam.

Tikai ar to vien, ka juridiskais atzinums attiecas uz Savienības starptautisko attiecību jomu, nav pietiekami, lai piemērotu Regulas Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzēto izņēmumu, jo šis pieņēmums ir paredzēts izņēmumā, uz ko attiecas Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešais ievilkums. Lai gan var tikt atzīts, ka šādā situācijā iestāžu dokumentiem būtu jāpiešķir pastiprināta aizsardzība, lai izslēgtu jebkādu apdraudējumu Savienības interesēm starptautisko sarunu norisē, šis apsvērums ir jau ņemts vērā, piešķirot plašu rīcības brīvību, kāda ir iestādēm, piemērojot šīs pašas regulas 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešajā ievilkumā paredzēto izņēmumu.

Attiecībā uz šīs regulas 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzēto izņēmumu Padome nevar derīgi atsaukties uz vispārēju apsvērumu, ka apdraudējums aizsargātām sabiedrības interesēm var tikt prezumēts jutīgā jomā, tostarp, ja ir runa par starptautisku līgumu sarunu procedūras ietvaros sniegtiem juridiskiem atzinumiem. Konkrēts un paredzams apdraudējums attiecīgajām interesēm nevar arī tikt pierādīts tikai ar bailēm publiskot pilsoņiem iestāžu atšķirīgās nostājas attiecībā uz Savienības starptautiskās rīcības juridisko pamatu un tādējādi radīt šaubas par šīs rīcības tiesiskumu.

Apsvērums, ka risks, ka juridisko atzinumu par likumdošanas procesu publiskošana var izraisīt šaubas par pieņemto tiesību aktu tiesiskumu, nevar būt pietiekams, lai raksturotu apdraudējumu juridisko atzinumu aizsardzībai, principā ir pārnesams uz Savienības starptautiskās rīcības jomu, jo lēmuma pieņemšanas procesā šajā jomā arī piemēro pārskatāmības principu.

(sal. ar 69., 71. un 73.–76. punktu)

8. Attiecībā uz Regulas Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzētā izņēmuma attiecībā uz juridiskajiem atzinumiem piemērošanu Padomei ir jālīdzsvaro īpašas intereses, kas aizsargājamās ar attiecīgā dokumenta nepubliskošanu, ar iespējamām sevišķām sabiedrības interesēm, kas attaisno šādu publiskošanu. Ir jāņem vērā tostarp vispārējas intereses, ka šis dokuments ir pieejams, ņemot vērā priekšrocības, kas izriet, kā to parāda Regulas Nr. 1049/2001 preambulas otrais apsvērums, no palielinātas pārskatāmības, proti, no labākas pilsoņu dalības lēmumu pieņemšanas procesā, kā arī lielākas pārvaldes sistēmas leģitimitātes, efektivitātes un atbildības pilsoņu priekšā demokrātiskā iekārtā. Šiem apsvērumiem acīmredzami ir īpaša nozīme, kad Padome darbojas likumdevēja statusā, kā tas izriet no Regulas Nr. 1049/2001 preambulas sestā apsvēruma, saskaņā ar kuru tieši šādā gadījumā ir jānodrošina plašāka piekļuve dokumentiem.

Šajā ziņā EKL 207. panta 3. punkta otrajai daļai un Lēmuma 2006/683, ar ko pieņem Padomes reglamentu, 7. pantam ir tikai norādes vērtība, lai noteiktu, vai Padome ir vai nav rīkojusies savā likumdevēja statusā, lai piemērotu Regulas Nr. 1049/2001 4. pantā paredzētos izņēmumus.

Sarunu sākšana un norise, lai noslēgtu starptautisku līgumu, principā ir izpildvaras joma. Turklāt sabiedrības dalība procedūrā saistībā ar starptautiska līguma sarunām un noslēgšanu pilnīgi noteikti ir ierobežota, ņemot vērā leģitīmās intereses neatklāt sarunu stratēģiskos elementus. Tādējādi šīs procedūras ietvaros ir jānoskaidro, ka Padome nerīkojas savā likumdevēja statusā. Tomēr apsvērumu saistībā ar Savienības lēmumpieņemšanas procesa pārskatāmību piemērošana nevar tikt izslēgta attiecībā uz starptautisku rīcību, it īpaši, kad lēmums, ar kuru atļauj uzsākt sarunas, attiecas uz starptautisku līgumu, kam var būt sekas Savienības likumdošanas darbības jomā; informācijas apstrāde un apmaiņa policijas sadarbības ietvaros var ietekmēt arī personas datu aizsardzību.

Tādējādi pastāv sevišķas sabiedrības intereses publiskot dokumentu, kas ietver juridisko atzinumu, ciktāl tas veicinātu lielāku leģitimitāti iestādēm un palielinātu Eiropas pilsoņu uzticību šīm iestādēm, padarot iespējamās atklātas debates par punktiem, par kuriem pastāvējuši atšķirīgi viedokļi, kas turklāt attiecas uz dokumentu, kurā aplūkots līguma, kurš pēc noslēgšanas ietekmēs pamattiesības uz personas datu aizsardzību, juridiskais pamats.

(sal. ar 81.–83., 87.–90. un 93. punktu)

9. Piekļuves tiesību Savienības iestāžu dokumentiem jomā bailes, ka iestādes iekšējo atzinumu izpaušana saistībā ar starptautiskām sarunām, kuras norisinās starp Savienību un trešo valsti, apdraud sabiedriskās intereses, kuras saistītas ar juridisko atzinumu aizsardzību, nevar tikt pamatotas, jo tieši pārskatāmība ir tā, kas, dodot iespēju atklāti apspriest dažādu viedokļu atšķirības, veicina iestāžu lielāku leģitimitāti Savienības pilsoņu uztverē un palielina uzticību tām. Patiesībā informācijas un debašu neesamība drīzāk ir tas, kas pilsoņu apziņā var izraisīt šaubas ne vien attiecībā uz atsevišķa tiesību akta tiesiskumu, bet arī attiecībā uz lēmumu pieņemšanas procesu kopumā.

Šajā ziņā, pirmkārt, tas, ka attiecīgais dokuments attiecas uz jomu, uz kuru potenciāli attiecas Regulas Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta trešajā ievilkumā paredzētais izņēmums par sabiedrības interesēm saistībā ar starptautiskajām attiecībām, nav būtiski, lai novērtētu atsevišķa izņēmuma par juridisko atzinumu aizsardzību, kas paredzēta šīs regulas 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā, piemērošanu.

Otrkārt, lai gan fakts, ka process starptautiska līguma noslēgšanai vēl turpinās lēmuma atteikt piekļuvi juridiskajam atzinumam par šo līgumu pieņemšanas brīdī, var tikt norādīts, pārbaudot apdraudējuma risku sabiedrības interesēm saistībā ar juridisko atzinumu aizsardzību, tad tomēr šis arguments nav izšķirošais, pārbaudot iespējamu sevišķu sabiedrības interešu esamību, kas attaisnotu publiskošanu, lai gan ir šis apdraudējuma risks.

Sabiedrības ieinteresētība lēmumpieņemšanas procesu pārskatāmībā zaudētu savu saturu, ja tā tiktu ņemta vērā ierobežotā apmērā – kad lēmumpieņemšanas termiņš ir beidzies.

(sal. ar 96., 97. un 99.–101. punktu)

10. Daļējas piekļuves kādam Savienības iestādes dokumentam pārbaude ir jāveic atbilstoši samērīguma principam. No Regulas Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 4. panta 6. punkta teksta izriet, ka iestādei ir jāpārbauda iespēja atļaut daļēji iepazīties ar pieteikumā par piekļuvi minētajiem dokumentiem, iespējamo atteikumu attiecinot tikai uz ziņām, uz kurām attiecas šajā pantā minētie izņēmumi. Iestādei ir jāpiešķir šāda daļēja piekļuve, ja šīs iestādes mērķi, atsakot piekļuvi dokumentam, var sasniegt, šai iestādei neizpaužot tikai tos fragmentus, kas var apdraudēt sabiedrības aizsargājamās intereses.

(sal. ar 105. un 106. punktu)

11. Tiesību piekļūt dokumentiem jomā iestādei, kas atteikusi piekļuvi dokumentam, jāsniedz pamatojums, kas ļauj saprast un pārbaudīt, pirmkārt, vai pieprasītais dokuments tiešām attiecas uz jomu, kuru skar norādītais izņēmums, un, otrkārt, vai pastāv ar šo izņēmumu saistītā aizsardzības vajadzība.

Turklāt šī pamatojuma vispārīgums, tā kā Padome nav identificējusi jutīgo saturu, ko varētu atklāt publiskošana, ir pamatots ar bažām neizpaust informāciju, kuras aizsardzība ir paredzēta izņēmumā saistībā ar sabiedrisko interešu aizsardzību starptautisko attiecību jomā.

(sal. ar 118. un 121. punktu)