PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

15.1.2008

DOKUMENT ROBOCZY NR 2

w sprawie sprawozdania rocznego z 2006 r. w sprawie dostępu do dokumentów UE (art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i art. 97 ust. 7 Regulaminu PE)

Część A

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Marco Cappato

POPRAWA PRZEJRZYSTOŚCI INSTYTUCJI UE

Publiczny dostęp do dokumentów instytucji UE został opisany bardziej szczegółowo w niniejszym dokumencie roboczym, który składa się z czterech sekcji, dwóch w części A (sekcja I i II) i dwóch w części B (sekcja III i IV):

I) Ramy prawne przed rozporządzeniem 1049/2001 i po jego wejściu w życie
II) Niektóre z najważniejszych orzeczeń w przedmiotowej dziedzinie
III) Ilościowe i jakościowe porównanie rocznych sprawozdań trzech głównych instytucji (PE, Rady i KE) pod względem dostępu do dokumentów.
IV) Propozycje organizacji społeczeństwa obywatelskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zakresu i sposobu poprawy obowiązujących przepisów unijnych, aby zagwarantować obywatelom UE jak największą przejrzystość prawodawstwa UE i przybliżyć opinii publicznej proces podejmowania decyzji.

I RAMY PRAWNE PUBLICZNEGO DOSTĘPU DO DOKUMENTÓW PRZED 2001 ROKIEM I PO TEJ DACIE

Głównym celem rozporządzenia 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. jest „zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów" zgodnie z podstawowymi zasadami otwartości i przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji UE, określonymi w art. 255 traktatu amsterdamskiego, który gwarantuje „największy z możliwych poziom otwartości".

Artykuł 255 zawiera następujące postanowienia:

- obywatele UE muszą mieć dostęp do dokumentów UE;
- należy określić ograniczenia i zasady;
- każda instytucja musi opracować wewnętrzne przepisy.

Od czasu traktatu z Maastricht zasada „otwartości" jest zapisana w Traktacie o Unii Europejskiej. W **1993** r. został przyjęty **kodeks postępowania** dotyczący publicznego dostępu do dokumentów Komisji i Rady. Prawo do publicznego dostępu jest jego nadrzędną zasadą. Wszystkie wyjątki muszą być wyraźnie wyszczególnione; zdefiniowano także ramy proceduralne i czasowe.
W 1995 r. pierwszy rzecznik praw obywatelskich, Fin Jacob Södermann, rozpoczął dochodzenie, którego celem było przyjęcie przez wszystkie instytucje i organy UE przepisów regulujących publiczny dostęp do dokumentów. Jednak stan otwartości Unii wciąż nie dawał powodów do zadowolenia. W rezultacie Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) i Sąd Pierwszej Instancji (SPI) wydały szereg **wyroków interpretujących kodeks postępowania z 1993 r. i ustanawiających najważniejsze zasady** regulujące prawo dostępu do dokumentów:

- każda instytucja musi stosować przyjęte przepisy wewnętrzne;
- każdy wyjątek musi być *rygorystycznie* interpretowany i stosowany;
- przed podjęciem decyzji o ewentualnym udzieleniu dostępu instytucja powinna przeprowadzić dokładną i indywidualną ocenę każdego wnioskowanego dokumentu;
- interes *obywatela* jest nadrzędny w stosunku do interesu instytucji;

- „częściowy dostęp” do dokumentów przyznaje się w przypadku wszystkich części dokumentów, które nie są objęte wyjątkiem.

Po ustanowieniu podstawy prawnej dla rozporządzenia wspólnotowego, **w lutym 2000 r. Komisja Europejska, po konsultacji** z Parlamentem Europejskim i Radą, **przedstawiła wniosek**, którego celem było „jak największe poszerzenie dostępu do dokumentów zgodnie z zasadą otwartości”. O ile Parlament wyraźnie opowiadał się za szerszym dostępem do dokumentów Rady nie tylko dla obywateli, lecz również dla samego Parlamentu Europejskiego, głosy w Radzie były podzielone z uwagi na dwa sprzeczne interesy: otwartość i poufność.

Cel **rozporządzenia 1049/2001** został określony w art. 1 i obejmuje trzy kwestie:

- „określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów”,
- „ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze wykonanie tego prawa”,
- „promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów”.

Zakres przedmiotowego rozporządzenia obejmuje „[…] wszelkie dokumenty przechowywane przez instytucje […] na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej” (art. 2 ust. 3).
Art. 4 ustanawia zasady dotyczące wyjątków od ogólnej zasady dostępu do wszystkich dokumentów przechowywanych przez trzy instytucje.
W art. 9 ustanowiono specjalne zasady postępowania z dokumentami sensytywnymi.

Celem rozporządzenia 1049/2001 jest poprawa przejrzystości w przedmiotowej dziedzinie, niemniej jednak jego wykładnia była przedmiotem dość znacznej liczby orzeczeń. Należałoby zatem wymienić najważniejsze sprawy w tej kwestii, aby określić główne wady aktu prawnego przed przystąpieniem do ich omówienia.

II NIEKTÓRE Z NAJWAŻNIEJSZYCH ORZECZEŃ W PRZEDMIOTOWEJ DZIEDZINIE

Poniżej przedstawiono kilka najważniejszych **wyroków**, w których ETS i SPI dokonały wykładni rozporządzenia 1049/2001:
a) *Turco przeciwko Radzie*[1] i *Sison przeciwko Radzie*[2]: kwestia ***obowiązku przeprowadzania dokładnej i indywidualnej analizy dokumentów oraz przedstawienia uzasadnienia***, w szczególności możliwość zaistnienia wyjątku w wyniku dużego nakładu pracy administracyjnej związanej z rozpatrywaniem wniosku (*Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji*[3]);

[1] T-84/03 Wyrok SPI i opinia rzecznika generalnego z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Królestwo Szwecji i Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej i in.)
[2] C-266/05 P, Odwołanie od wyroku Sądu Pierwszej Instancji (druga izba) z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 i T-405/03 Sison przeciwko Radzie, w którym Sąd Pierwszej Instancji uchylił unieważnienie decyzji Rady, w której skarżącemu odmówiono dostępu do niektórych dokumentów stanowiących dla Rady podstawę przyjęcia decyzji 2002/848/WE wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom, mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylającej decyzję 2002/460/WE (Dz.U. 2002 L 295, str. 12), Dz.U. C 82/4 z 14.04.2007, str. 4.
[3] Wyrok SPI z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03.

b) *Mara Messina przeciwko Komisji*[4] i *IFAW przeciwko Komisji*[5]: wykładania art. 4 ust. 5 regulującego ***dostęp do dokumentów pochodzących z państw członkowskich***.
c) *Bavarian Lager przeciwko Komisji*[6]: ***wykładnia wyjątku dotyczącego ochrony interesu publicznego i prywatnego***.

a) *Obowiązek przeprowadzania dokładnej oceny dokumentów i przedstawiania uzasadnienia*

Poruszone kwestie:

- W jaki sposób można uzasadnić konieczność zachowania poufności bez ujawniania treści dokumentu?
- Czy duży nakład prac administracyjnych ogranicza możliwość dokonania indywidualnej analizy każdego dokumentu?

W sprawie *Turco* rozstrzygnięto niektóre z najważniejszych kwestii, na przykład: czy wszystkie opinie prawne powinny być automatycznie poufne i czy wykładnia wyjątku dotyczącego porady prawnej nie jest zbyt szeroka. Rada stwierdziła, że ujawnienie wszystkich porad prawnych stanowi ryzyko naruszenia „ochrony wewnętrznej opinii prawnej" (art. 4 ust. 2). SPI przychylił się do stanowiska Rady, co doprowadziło do złożenia odwołania od wyroku przez Szwecję i Turco do ETS. Rzecznik generalny SPI stwierdził w swojej opinii w tej sprawie, że przedmiotowe rozporządzenie zawiera „zasadę nieujawniania porad prawnych […] obejmującą między innymi wszystkie oceny prawne projektów aktów prawnych, przeprowadzone przez służby prawne instytucji". Jednocześnie rzecznik generalny stwierdził, że SPI źle zinterpretował ostatni akapit art. 4 ust. 2 i popełnił błąd co do stosowania prawa, stwierdzając, że nadrzędny interes publiczny, który może uzasadniać ujawnienie dokumentu, należy odróżniać co do reguły od zasady przejrzystości. Rzecznik generalny uznał również, że rozporządzenie zawiera „całkowicie sprzeczne sformułowanie legislacyjne", które prowadzi do problemów z wykładnią. Kwestia ta powinna zostać rozwiązana przez ETS oraz przez prawodawców podczas przeglądu rozporządzenia. Sprawozdawca w szczególności uważa, że wyjątek związany z poradą prawną powinien zostać zweryfikowany, tak aby zagwarantować zasadniczo dostęp do opinii prawnych sporządzonych w trakcie procesu podejmowania decyzji na podstawie zasady przejrzystości.

W sprawie *Sison przeciwko Komisji* poruszona została kwestia, w jaki sposób uzasadnić nieujawnianie dokumentów sensytywnych (specjalne traktowanie zgodnie z art. 9). Na przykład w kontekście walki z terroryzmem powołanie się na bezpieczeństwo publiczne, interes publiczny (zaangażowanie kraju trzeciego) i odniesienie do treści dokumentu będzie zaprzeczeniem celu odpowiedniego wyjątku.
Postępowanie z dokumentami sensytywnymi było w istocie wielkim wyzwaniem w negocjacjach dotyczących rozporządzenia 1049/2001. Należy pamiętać, że tak zwana

[4] Wyrok SPI z dnia 17 września 2003 r. w sprawie T-76/02.
[5] Sprawa dotyczy decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 26 marca 2002 r., zgodnie z którą spółce IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH odmówiono dostępu do niektórych dokumentów uzyskanych przez Komisję od Republiki Federalnej Niemiec w trakcie postępowania, w wyniku którego Komisja wydała przychylną opinię w sprawie realizacji przedsięwzięcia przemysłowego na obszarze chronionym na mocy dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;
[6] Wyrok SPI z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie T-194/04.

„*decyzja Solany*" z 2000 r. zapewniła ochronę informacji zaklasyfikowanych jako sensytywne przed ujawnieniem. W przedmiotowym rozporządzeniu osiągnięto jednak następujący kompromis: jego zakres obejmuje bez wyjątku wszystkie dokumenty, przy czym przewiduje ono specyficzne zasady proceduralne dotyczące postępowania z tak zwanymi dokumentami sensytywnymi, w tym wymóg przeprowadzenia konkretnej oceny wnioskowanych dokumentów. SPI uznał za satysfakcjonujące uzasadnienie odmowy Rady, która powołała się na sensytywny charakter dokumentów oraz na fakt, że inicjatorzy przedmiotowych dokumentów sprzeciwili się ujawnianiu ich tożsamości. Taka interpretacja może prowadzić do ryzykownej sytuacji, w której dokument zawierający takie określenia, jak „terroryzm" lub „zaangażowanie kraju trzeciego" automatycznie nie będzie publicznie udostępniany[7].
Sprawa *Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji* dotyczy odmowy udzielenia częściowego dostępu do dokumentu z powodu nieproporcjonalnego nakładu pracy administracyjnej związanej z oceną wnioskowanych dokumentów. Art. 6 przedmiotowego rozporządzenia przewiduje, że „instytucja może nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania", lecz nie zawiera przepisu dotyczącego całkowitej odmowy, oprócz wyjątkowych przypadków i na określonych warunkach. Zgodnie z SPI art. 6 ust. 3 odzwierciedla potrzebę „pogodzenia interesów wnioskodawcy z interesami dobrej administracji". Niemniej jednak wyjątek dotyczący „nakładu pracy administracyjnej" nie został uwzględniony w rozporządzeniu i instytucja nie ma podstaw do zastosowania odstępstwa od zasady częściowego dostępu. Czy w związku z tym orzecznictwo pochodzące z okresu przed wejściem w życie rozporządzenia i dotyczące nakładu pracy administracyjnej powinno zostać uwzględnione w rozporządzeniu 1049/2001?

Należy również wprowadzić inne rozróżnienie: między obowiązkowym a uznaniowym wyjątkiem od prawa dostępu do dokumentów w kodeksie postępowania (system poprzedzający rozporządzenie), w którym określono dwa rodzaje wyjątków:

- obowiązkowe wyjątki w celu ochrony interesów publicznych lub prywatnych;
- uznaniowe wyjątki w celu ochrony interesów instytucji związanych z poufnością własnych procedur.

Przykład obowiązkowego wyjątku można znaleźć w sprawie *Sison przeciwko Radzie*: dostęp do dokumentów dotyczących walki z terroryzmem nie został przyznany ze względu na obowiązkowy wyjątek, którego celem jest ochrona interesu publicznego[8]. Niemniej jednak należy zadać pytanie, czy kontrola uzasadnienia jest zadowalająca. Jaki jest dowód na to, że tak właśnie jest?

Przykład wyjątku uznaniowego znajduje się w sprawie *Turco przeciwko Radzie*: art. 4 stanowi, że dostęp do dokumentów nie będzie automatyczny, jeżeli ich ujawnienie naruszyłoby ochronę „interesów handlowych […]", „postępowania sądowego lub porady prawnej" oraz „celu kontroli, śledztwa lub audytu"[9], a nawet „proces podejmowania decyzji"[10]. Niemniej jednak można przyznać dostęp do dokumentów, jeżeli „za ujawnieniem przemawia interes publiczny" dowiedziony przez wnioskodawcę.

[7] Darkness at the break of noon. The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents [Ciemność w samo południe. Orzecznictwo w sprawie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów], Common Market Law Review 43, str. 756
[8] Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001
[9] Art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001
[10] Art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001

Określenie „porada prawna” nie precyzuje, czy dotyczy ono wyłącznie porad prawnych służb prawnych danej instytucji. Stwierdzono jednak, że przy tego rodzaju wnioskach należy stosować porównanie skutków pozytywnych i negatywnych. W sprawozdaniu rocznym z 2003 r.[11] rzecznik praw obywatelskich domagał się wprowadzenia rozróżnienia między różnymi rodzajami opinii prawnych: opinie w kontekście postępowania sądowego nie powinny być ujawniane, natomiast opinie dotyczące prawodawstwa powinny być ujawniane, przynajmniej w końcowych etapach procesu legislacyjnego. W sprawozdaniu przypomniano także, iż instytucje publiczne powinny być nastawione na pełnienie funkcji usługowej.

b) Dokumenty pochodzące z państw członkowskich

W systemie poprzedzającym wejście w życie przedmiotowego rozporządzenia „zasada autora” stanowiła, że dokumenty przechowywane przez daną instytucję, lecz będące autorstwa osób trzecich nie we wszystkich przypadkach są regulowane prawem wspólnotowym, lecz prawem danego kraju. Instytucja UE odmawiała dostępu do takich dokumentów; nie istniała również konieczność uzasadniania takiej decyzji.
W orzeczeniu dotyczącym rozporządzenia 1049/2001 (*Mara Messina* i *IFAW*) nie ma odniesienia do zasady autora, lecz art. 4 ust. 4 stanowi, że instytucje powinny konsultować się ze stroną trzecią. Niemniej jednak deklaracja nr 35 zawarta w traktacie amsterdamskim stanowi, że państwo członkowskie może zwrócić się z prośbą do instytucji o nieujawnianie dokumentu pochodzącego z tego państwa członkowskiego bez jego zgody. Czy jest to bezwzględny wyjątek? Czy państwo członkowskie posiada specjalną pozycję wśród stron trzecich będących autorami dokumentów? Czy istnieje prawo weta? W sprawie *Mara Messina przeciwko Komisji* SPI poparł stanowisko Komisji, która podjęła decyzję o nieujawnianiu dokumentu państwa członkowskiego, lecz nie poruszył kwestii, czy państwa członkowskie zyskały bezwzględne i bezwarunkowe uprawnienie do unikania ujawniania dokumentów pochodzących z tych państw[12].

Bardziej precyzyjne stwierdzenia zawiera orzeczenie w sprawie *IFAW przeciwko Komisji*, w której SPI poruszył kwestię dokumentów stron trzecich w sposób bardziej ogólny. Przed ujawnieniem instytucje muszą skonsultować się ze stroną trzecią będącą autorem wnioskowanego dokumentu, zaś prawo dostępu może być ograniczone wyłącznie w drodze odmowy uzasadnionej jednym z wyjątków określonych w art. 4. W opinii SPI „wspomniany obowiązek konsultacji nie ma wpływu na prawo instytucji do podjęcia ostatecznej decyzji”[13]. Niemniej jednak zgodnie z wykładnią SPI żądanie państwa członkowskiego przedstawione na mocy art. 4 ust. 5 stanowi wiążącą instrukcję dla instytucji. Ponadto państwo członkowskie nie ma obowiązku podawania uzasadnienia, natomiast instytucja nie jest upoważniona do sprawdzania, czy odmowa jest uzasadniona. W opinii SPI dokument nie podlega faktycznie przepisom rozporządzenia, lecz przepisom krajowym danego państwa członkowskiego. Sytuacja ta nie dotyczy innych rodzajów dokumentów stron trzecich, gdzie „zasada autora” nie ma zastosowania, a decyzja leży całkowicie w gestii instytucji, o ile nie są to „dokumenty sensytywne”, o których mowa w art. 9 rozporządzenia 1049/2001.

[11] Sprawozdanie roczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z 2003 r., str.198
[12] Darkness at the break of noon. The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents [Ciemność w samo południe. Orzecznictwo w sprawie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów], Common Market Law Review 43, str. 773
[13] Sprawa T-168/02 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt. 54-56.

Niemniej jednak wyraźniejsze i w większym stopniu uzasadnione stanowisko zostało przedstawione w opinii rzecznika generalnego Poiaresa Maduro z dnia 18 lipca 2007 r.[14] w sprawie wniesionego przez Królestwo Szwecji odwołania od wyroku SPI z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji.
Skarżący podważył wykładnię SPI, zgodnie z którą art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/01, na którym opierała się decyzja, zobowiązuje instytucje do odrzucenia każdego wniosku o dostęp do dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu i pochodzących z państwa członkowskiego, jeżeli państwo członkowskie odmówi ich ujawnienia.
Rzecznik generalny podkreślił, że w ciągu dwóch lat stosowania rozporządzenia 6 z 11 spraw wniesionych do Sądu Pierwszej Instancji przeciwko odmownym decyzjom Komisji dotyczyło stosowania art. 4 ust. 5. Przedmiotowa sprawa i poruszone w niej zagadnienie prawne ukazują wzajemne oddziaływanie między różnymi systemami prawnymi (europejskim i krajowym) w dziedzinie przejrzystości.

Rzecznik generalny stwierdził w opinii, co następuje:
- ani w art. 4 ust. 5, ani w deklaracji nr 35 Traktatu „nie można dopatrzyć się jasnego i jednoznacznego potwierdzenia prawa weta państw członkowskich".
- sporny przepis wpisuje się w kontekst prawny charakteryzujący się wolą wzmocnienia przejrzystości funkcjonowania UE i jej instytucji. Dostęp do dokumentów instytucji stał się prawem podmiotowym przyznanym wraz z wprowadzeniem art. 255 WE przez traktat amsterdamski i art. 42 karty praw podstawowych. Wszystkie ograniczenia nałożone na to prawo muszą zatem podlegać restrykcyjnej wykładni.
- „przyznanie państwom członkowskim bezwarunkowego prawa weta w przedmiocie ujawniania przez instytucje dokumentów, które zostały im przekazane, byłoby zbyt istotnym naruszeniem prawa podstawowego dostępu do dokumentów i przejrzystości wspólnotowego procesu decyzyjnego, które prawo to ma za zadanie strzec". W przeciwnym wypadku dojdzie do wprowadzenia w wymijający sposób zasady autora, od której odstąpiono od czasu uchylenia poprzedniego kodeksu postępowania przez przedmiotowe rozporządzenie.
- rzecznik generalny podsumował, że przedstawiona przez SPI wykładnia rozporządzenia nadająca państwom członkowskim prawo weta w przedmiocie ujawniania przez instytucje dokumentów pochodzących z tych państw jest błędna. W opinii rzecznika „instytucja może nie rozstrzygnąć wniosku o nieujawnianie dokumentu opartego na szczególnej potrzebie zachowania tajemnicy wynikającej z prawa krajowego, jeżeli uzna ona, że wymaga tego przejrzystość wspólnotowego procesu decyzyjnego".

W dniu 18 grudnia 2007 r. ETS wydał wyrok w postępowaniu odwoławczym, w którym stwierdził, że SPI popełnił błąd co do stosowania prawa, uznając, że odmowa państwa członkowskiego w przedmiocie udzielenia uprzedniej zgody na ujawnienie dokumentu, zgłoszona na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001, nie musi być uzasadniana i że mimo braku takiego uzasadnienia stanowi wiążący daną instytucję nakaz nieujawniania dokumentu[15]. Zatem również decyzja Komisji z dnia 26 marca 2002 r., w której odmówiła IFAW dostępu do niektórych dokumentów otrzymanych przez Komisję od państwa członkowskiego, opiera się na błędnej wykładni art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001, to jest

[14] Sprawa C-64/05 P Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich
[15] Sprawa C-64/05 P *Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i in.*, pkt 95

bezwarunkowym i uznaniowym prawie państwa członkowskiego do wyrażenia sprzeciwu wobec ujawniania swojego dokumentu, który znajduje się w posiadaniu instytucji, bez konieczności opierania sprzeciwu na podstawach wyjątków określonych w art. 4 ust. 1-3 rozporządzenia 1049/2001 czy też uzasadniania sprzeciwu[16]. Na mocy art. 4 ust. 5 państwo członkowskie może wyrazić sprzeciw wobec ujawnienia swoich dokumentów wyłącznie na podstawie wspomnianych wyjątków, jeżeli przedstawi uzasadnienie takiego stanowiska. Ponadto instytucja, która otrzyma wniosek o dostęp do dokumentu, musi upewnić się, że powody przedstawione przez państwa członkowskie są rzeczywiste, i odnieść się do nich w decyzji odmownej[17]. Omawiany wyrok rzucił wreszcie nieco światła na wykładnię spornego art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001 i może być dobrym źródłem inspiracji podczas przeglądu tego rozporządzenia.

c) Wykładnia wyjątku dotyczącego ochrony interesu publicznego i prywatnego

W dniu 8 listopada 2007 r. SPI wydał wyrok w sprawie T-194/04 Bavarian Lager[18], który unieważnił decyzję Komisji Europejskiej o odmowie ujawnienia nazwisk wszystkich przedstawicieli sektora browarniczego oraz innych uczestników spotkania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywania pozycji dominującej, które odbyło się w 1996 r. Strona skarżąca, Bavarian Lager Co. Ltd, importer niemieckiego piwa z siedzibą w Wielkiej Brytanii, stwierdził, że jego produkty zostały wykluczone z rynku Wielkiej Brytanii na mocy przepisów nakładających na puby obowiązek dokonywania zakupów od określonych browarów. Skarżąca spółka złożyła zatem skargę do Komisji, która rozpoczęła postępowanie sądowe przeciwko rządowi Wielkiej Brytanii w związku z niedopełnieniem zobowiązania wynikającego z art. 226 traktatu WE. Zwołano spotkanie z przedstawicielami przemysłu browarniczego i urzędnikami brytyjskim, z którego Bavarian Lager został wyłączony. Następnie Wielka Brytania zmieniła przepisy i sprawa została zamknięta. Bavarian Lager zwrócił się o dostęp do pełnej listy uczestników spotkania, a Komisja – dostarczając protokół ze spotkania – utajniła pięć nazwisk uczestników, wyjaśniając, że dwie z tych osób wyraźnie sprzeciwiły się ujawnieniu ich tożsamości, natomiast z pozostałymi trzema nie udało jej się skontaktować. Komisja twierdziła, że ujawnienie wspomnianych pięciu nazwisk naruszyłoby ochronę prywatności i osobistej nienaruszalności, przewidzianą w rozporządzeniu 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych. Jednakże Sąd uznał, że prawo dostępu do dokumentów zawierających dane osobowe musi być gwarantowane pod warunkiem, że przekazanie takich danych nie naruszy ochrony prywatności i nienaruszalności zainteresowanej osoby. Sam fakt, że dokument zawiera dane osobowe, na przykład nazwiska, nie musi oznaczać, że prywatność i nienaruszalność zainteresowanych osób zostaje naruszona. Przedmiotowy protokół nie zawiera osobistych opinii zainteresowanych osób, lecz stanowiska organów przez nie reprezentowanych[19].

---

[16] Sprawa C-64/05 P *Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i in.*, pkt 98.
[17] Sprawa C-64/05 P *Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i in.*, pkt 99.
[18] Wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 18 marca 2004 r. oddalającej wniosek strony skarżącej o dostęp do kompletnego protokołu spotkania, które odbyło się w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, oraz wniosek mający na celu stwierdzenie, że Komisja błędnie zakończyła postępowanie wszczęte przeciwko rządowi Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na podstawie art. 169 traktatu WE (obecnie art. 226 WE).
[19] Patrz pkt. 123-125 i 131 wyroku SPI w sprawie T-194/04.

Komisja Europejska może w ciągu dwóch miesięcy złożyć odwołanie od omawianego wyroku do ETS wyłącznie w odniesieniu do kwestii prawnej, lecz dotychczas nie podjęto żadnej formalnej decyzji.
Jest to pierwszy wyrok, który stara się pogodzić dwa różne i sprzeczne interesy, odwołując się do rozporządzenia 1049/2001, którego celem jest zapewnienie jak największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów, i rozporządzenia 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe.
Wyrok Sądu ma bardzo istotne znaczenie dla kwestii przejrzystości w ujęciu ogólnym, gdyż obecnie osoby próbujące wywierać wpływ na Komisję muszą pamiętać, że ich tożsamość i działalność w zakresie lobbingu mogą zostać podane do publicznej wiadomości przez Komisję, bez względu na zasady ochrony danych[20].

Celem rozporządzenia 1049/2001 jest zwiększenie otwartości Unii, lecz pokładane w nim nadzieje i oczekiwania zostały poważnie naruszone w związku z wykładnią przedstawioną przez SPI.
Każdy dokument powinien podlegać dokładnej i indywidualnej analizie, lecz zgodnie z wykładnią analiza ta nie obejmuje niektórych kategorii dokumentów (porada prawna, dokumenty sensytywne); wyjątek stosowany jest w przypadku dużego „nakładu pracy administracyjnej", nawet jeżeli nie jest to zapisane w rozporządzeniu. Prawo dostępu – a także możliwość przyznania chociaż częściowego dostępu – jest często ograniczane, a dokumenty pochodzące z państw członkowskich są przedmiotem swoistego weta, natomiast obowiązek instytucji w przedmiocie przedstawiania istotnego uzasadnienia jest bardzo graniczony.
Dostęp do dokumentów administracyjnych powinien być mniej ograniczony. Większa przejrzystość prac Rady zwiększyłaby zaangażowanie obywateli i parlamentów krajowych. Orzecznictwo związane z wykonywaniem rozporządzenia 1049/2001 pokazuje, że istnieje wyraźna i rzeczywista potrzeba jego przeglądu.

[20] Patrz pkt 137 wyroku SPI w sprawie T-194/04