Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 13 lutego 2014 r.[1]

Sprawa C-350/12 P

Rada Unii Europejskiej
przeciwko

Sophie in 't Veld

Odwołanie — Dostęp do dokumentów instytucji — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Wyjątki — Stosunki międzynarodowe — Opinia prawna — Opinia służby prawnej Rady w odniesieniu do rozpoczęcia negocjacji międzynarodowych między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki celem zawarcia umowy międzynarodowej o udostępnieniu departamentowi skarbu Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych w ramach zapobiegania terroryzmowi i finansowaniu terroryzmu oraz walki z tym zjawiskiem — Odmowa pełnego dostępu

1. Niniejsze odwołanie dotyczy wykładni dwóch wyjątków od zasady, zgodnie z którą każdy obywatel Unii ma prawo dostępu do dokumentów instytucji na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001[2]. W niniejszej sprawie Rada wniosła odwołanie od wyroku Sądu[3] stwierdzającego częściową nieważność decyzji Rady z dnia 23 października 2009 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") odmawiającej Sophie in 't Veld's dostępu do opinii służby prawnej Rady na temat zaleceń Komisji dla Rady dotyczących upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki celem zawarcia umowy międzynarodowej o udostępnieniu departamentowi skarbu Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych w ramach zapobiegania terroryzmowi i finansowaniu terroryzmu oraz walki z tym zjawiskiem („dokument nr 11897/09")[4]. Wyjątki, na które powołała się Rada, dotyczyły tego, że ujawnienie naruszyłoby ochronę interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych i że opinia prawna wydana w tym kontekście przez służbę prawną Rady stanowiła dokument chroniony.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) (zwane dalej „rozporządzeniem").

3 — Wyrok z dnia 4 maja 2012 r. w sprawie T-529/09 in't Veld przeciwko Radzie, zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem".

4 — Zgodnie z programem śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (Terrorist Finance Tracking Programme, zwanym dalej „TFTP"), stworzonym przez departament skarbu Stanów Zjednoczonych, Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication („SWIFT") ma w Stanach Zjednoczonych obowiązek udostępniania departamentowi skarbu danych z komunikatów finansowych pochodzących z jej sieci komunikatów finansowych, które są przechowywane przez SWIFT w bazie danych znajdującej się na terytorium USA. Wiele z tych danych pochodzi z państw członkowskich Unii Europejskiej. SWIFT jest przedsiębiorstwem prywatnym utworzonym na mocy prawa belgijskiego, oferującym globalne usługi w zakresie komunikatów finansowych ułatwiające dokonywanie zarówno międzynarodowych, jak i innych przelewów pieniężnych między instytucjami finansowymi. Komunikaty zawierają dane osobowe, takie jak imiona i nazwiska lub nazwy oraz adresy płatnika i odbiorcy płatności.

2. Dwie główne kwestie podniesione w niniejszym postępowaniu dotyczą tego, czy w ramach kontroli tej decyzji Sąd zastosował właściwy standard kontroli oraz czy Sąd – badając część decyzji Rady odmawiającej dostępu z tego powodu, że ujawnienie naruszyłoby interes publiczny w odniesieniu do ochrony opinii prawnej – błędnie zrównał negocjacje i zawarcie umowy międzynarodowej z działalnością legislacyjną instytucji i, co za tym idzie, nieprawidłowo zastosował wyrok Trybunału w sprawie Turco [5].

Prawo Unii

Traktaty

3. Zasada przejrzystości jest głęboko zakorzeniona w prawie Unii. Już w momencie wydania zaskarżonej decyzji art. 1 TUE stanowił, że decyzje są podejmowane „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości" [6].

4. Artykuł 8 karty praw podstawowych [7] stanowi, że każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. Artykuł 42 karty stanowi, że każdy obywatel Unii ma prawo dostępu do dokumentów instytucji.

Rozporządzenie

5. Następujące motywy rozporządzenia mają znaczenie:

„(1) [Artykuł] 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej stawia na pierwszym miejscu koncepcję przejrzystości, głosząc, że traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia jeszcze bliższych związków między narodami Europy, w których decyzje są podejmowane tak otwarcie, jak to tylko możliwe i możliwie najbliżej obywatela.

(2) Przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Przejrzystość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i szacunku dla praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

[...]

(4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE.

[...]

5 — Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, zwany dalej „wyrokiem w sprawie Turco".

6 — Od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 1 akapit drugi TUE brzmi: „Niniejszy traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli". Zobacz także art. 10 TUE w odniesieniu do zasady demokracji (w szczególności art. 10 ust. 3, który powiela art. 1 akapit drugi TUE, oraz art. 15 TFUE, poświęcony dobrym rządom, przejrzystości, otwartości i dostępowi do dokumentów.

7 — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2007, C 303, s. 1, zwana dalej „kartą"). W chwili wydania zaskarżonej decyzji karta nie miała jeszcze statusu traktatu.

(6) Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje sprawują władzę ustawodawczą, także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności procesu podejmowania przez te instytucje decyzji. Dokumenty takie powinny być dostępne bezpośrednio w maksymalnym możliwie zakresie.

(7) Zgodnie z art. 28 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej prawa dostępu odnoszą się także do dokumentów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i polityką bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Każda instytucja powinna przestrzegać własnych zasad bezpieczeństwa.

[...]

(11) Zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i rozważań tam, gdzie niezbędne jest chronienie ich możliwości wykonywania tych zadań. Przy ustanawianiu wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zasady ustawodawcze Wspólnoty dotyczące ochrony danych osobistych na wszelkich obszarach działalności Unii.

[...]”.

6. Cele rozporządzenia obejmują określenie „zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwanych dalej »instytucjami«) przewidzianych art. 255 traktatu WE w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów” [8].

7. Artykuł 2 rozporządzenia, zatytułowany „Beneficjenci i zakres”, stanowi w szczególności:

„1. Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu.

[...]

3. Niniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

[...]”.

8. Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji są określone w art. 4 rozporządzenia, który – w zakresie, w jakim ma on znaczenie dla niniejszej sprawy [art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie oraz art. 4 ust. 2 tiret drugie] – stanowi:

„1. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

a) interesu publicznego w odniesieniu do:

[...]

— stosunków międzynarodowych,

8 — Artykuł 1 lit. a) rozporządzenia.

[...]

2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

[...]

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny”.

9. Artykuł 4 ust. 6 stanowi, że jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny zostać ujawnione.

Zaskarżona decyzja i okoliczności jej wydania

10. W pkt 1–8 zaskarżonego wyroku Sąd wyczerpująco wyjaśnia okoliczności wydania zaskarżonej decyzji.

11. Sophie in ‘t Veld, będąca członkiem Parlamentu Europejskiego, wniosła o udzielenie jej dostępu do dokumentu nr 11897/09. Zgodnie z procedurami przewidzianymi w rozporządzeniu Rada poinformowała Sophie in ‘t Veld, że zezwala na częściowe ujawnienie, lecz odmówiła pełnego dostępu do tego dokumentu, powołując się na wyjątki ustanowione w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie oraz art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia.

12. Po pierwsze, Rada wskazała, że „ujawnienie dokumentu [nr 11897/09] spowodowałoby podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących określonych postanowień planowanej umowy [...] i w konsekwencji miałoby negatywny wpływ na pozycję negocjacyjną [Unii] i zaszkodziłoby również klimatowi zaufania w toczących się negocjacjach”. Rada dodała, że „ujawnienie dokumentu udostępniłoby drugiej stronie [...] okoliczności dotyczące stanowiska, jakie [Unia] ma zająć w negocjacjach, które – w sytuacji gdyby opinia prawna okazała się krytyczna – mogłyby zostać wykorzystane w sposób mający na celu osłabienie pozycji negocjacyjnej [Unii]” (pkt 6 zaskarżonej decyzji).

13. Po drugie, Rada wskazała, że dokument nr 11897/09 zawierał „opinię prawną dotyczącą podstawy prawnej i kompetencji, odpowiednio, [Unii] i Wspólnoty Europejskiej do zawarcia umowy” oraz że „ten sensytywny temat, który ma wpływ na uprawnienia Parlamentu Europejskiego przy zawieraniu umowy, wzbudził rozbieżności między instytucjami”. W tych okolicznościach „ujawnienie treści dokumentu naraziłoby na niebezpieczeństwo ochronę opinii prawnej, jako że oznaczałoby podanie do publicznej wiadomości wewnętrznej opinii służby prawnej, przeznaczonej wyłącznie dla członków Rady w kontekście wstępnych dyskusji wewnątrz Rady na temat planowanej umowy” (pkt 10 zaskarżonej decyzji). Ponadto Rada „uznała, że ochrona wewnętrznej opinii prawnej dotyczącej projektu umowy międzynarodowej [...] przeważa nad interesem publicznym w ujawnieniu” (pkt 15 zaskarżonej decyzji).

14. Wreszcie, na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia Rada przyznała „częściowy dostęp [...] do wprowadzenia znajdującego się na stronie 1, do pkt 1–4, jak również do pierwszego zdania pkt 5 dokumentu, które to fragmenty nie zaliczają się do wyjątków objętych rozporządzeniem [nr] 1049/2001” (pkt 16 zaskarżonej decyzji) [9].

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

15. W dniu 31 grudnia 2009 r. Sophie in ‘t Veld wniosła do Sądu o stwierdzenie nieważności spornej decyzji i o rozstrzygnięcie co do kosztów. Komisja Europejska przystąpiła do postępowania w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, podnosząc, że skargę należy oddalić. Na podstawie postanowienia Sądu Rada przedłożyła do zbadania dokument nr 11897/09. Dokument ten nie został przekazany Sophie in ‘t Veld ani Komisji.

16. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji w części, w której odmawia ona dostępu – z naruszeniem art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie, art. 4 ust. 2 tiret drugie i art. 4 ust. 6 rozporządzenia – do nieujawnionych części żądanego dokumentu innych niż te, które dotyczą swoistej treści planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych, mogących spowodować ujawnienie strategicznych celów, do których osiągnięcia zmierza Unia w negocjacjach [10].

17. Sąd opisał swoje stanowisko w pkt 17–22 zaskarżonego wyroku. Po pierwsze, rozporządzenie ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego prawa do publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Po drugie, wyjątki ustanowione w art. 4 rozporządzenia wprowadzają odstępstwo od tej zasady, a zatem powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły. W tej kwestii należy zauważyć, że sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie wystarcza, by uzasadnić jego zastosowanie, a ryzyko naruszenia chronionego interesu winno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne.

18. Jeśli chodzi o zakres kontroli, Sąd uznał, że decyzja wydawana przez instytucję na podstawie tego przepisu ma złożony i delikatny charakter, co wymaga pewnego stopnia szczególnego rodzaju ostrożności, w szczególności z uwagi na fakt, iż chroniony interes jest szczególnie sensytywny i ma zasadnicze znaczenie: „Skoro tego rodzaju decyzja wymaga istnienia szerokiego zakresu uznania, sprawowana przez Trybunał kontrola zgodności z prawem takiej decyzji musi zostać ograniczona do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy” [11]. Sąd następnie stwierdził, że „[...] należy ustalić, czy Rada wykazała, że dostęp do nieujawnionych fragmentów dokumentu nr 11897/09 mógł stanowić konkretne i faktyczne naruszenie przedmiotowego interesu publicznego” [12].

Odwołanie i postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

19. Rada wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

9 — W dniu 11 lutego 2010 r. Parlament odrzucił tymczasowe porozumienie międzynarodowe umożliwiające władzom USA występowanie o dane z komunikatów w ramach TFTP, motywując to niewystarczającą ochroną prawa obywateli Unii do poszanowania życia prywatnego. W dniu 1 sierpnia 2010 r. weszła w życie umowa między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu z Unii Europejskiej do Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych do celów programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (Dz.U. L 195, s. 5).

10 — Zobacz pkt 39, 57–60 i 122–125.

11 — Punkt 25.

12 — Punkt 30. W odpowiednich częściach mojej opinii przedstawiam poniżej szczegółowe rozumowanie Sądu, które rada kwestionuje w niniejszym odwołaniu.

— ostateczne rozstrzygnięcie kwestii podniesionych w ramach odwołania oraz

— obciążenie Sophie in ‘t Veld kosztami niniejszego postępowania odwoławczego.

20. Rada twierdzi, że Sąd naruszył prawo, dokonując wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia. Na poparcie swego odwołania Rada podnosi dwa zarzuty dotyczące, odpowiednio, po pierwsze, wykładni art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie, a po drugie, wykładni art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia.

21. Komisja popiera żądania Rady, podnosząc, że Sąd nie uwzględnił szczególnie sensytywnego charakteru kwestii, których dotyczy dokument nr 11897/09.

22. Parlament Europejski przystąpił do sprawy przed Trybunałem w charakterze interwenienta popierającego żądania Sophie in’t Veld.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego błędnej wykładni art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia

23. Na poparcie zarzutu pierwszego Rada podnosi dwa naruszenia prawa, mianowicie, po pierwsze, błędne jest twierdzenie, że brak zgody co do wyboru podstawy prawnej nie może naruszyć interesów międzynarodowych Unii (pierwsza część zarzutu pierwszego), a po drugie, Sąd zastosował błędny standard kontroli (druga część zarzutu pierwszego).

W przedmiocie pierwszej części dotyczącej wyboru podstawy prawnej

24. Na wstępie Sąd podkreślił, że dokument nr 11897/09 może wchodzić w zakres działania Rady w dziedzinie stosunków międzynarodowych [13]. Po dokonaniu oceny dokumentu Sąd uznał, że Rada mogła zgodnie z prawem powołać się na ryzyko naruszenia interesu publicznego, w rozumieniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie, w celu odmowy ujawnienia niektórych fragmentów, których ujawnienie spowodowałoby podanie do publicznej wiadomości swoistej treści planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych [14].

25. Sąd zbadał następnie, czy fragmenty dotyczące analizy podstawy prawnej planowanej umowy powinny zostać ujawnione, i dokonał następujących ustaleń. Po pierwsze, wbrew twierdzeniom Rady i Komisji, ryzyko ujawnienia stanowisk, jakie zajęto wewnątrz instytucji co do podstawy prawnej zawarcia przyszłej umowy, nie wskazuje samo w sobie na istnienie naruszenia interesu Unii w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Po drugie, kwestia wyboru właściwej podstawy prawnej dla działania zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego Unii ma znaczenie konstytucyjne. Skoro bowiem Unia posiada tylko kompetencje powierzone, musi ona koniecznie powiązać zamierzony przez nią akt z postanowieniem traktatu, które upoważnia ją do zatwierdzenia takiego aktu. Po trzecie, wybór podstawy prawnej aktu, w tym aktu przyjętego w celu zawarcia umowy międzynarodowej, nie wynika jedynie z przekonania jego autora, lecz powinien opierać się na obiektywnych elementach możliwych do skontrolowania na drodze sądowej, takich jak w szczególności cel i treść aktu. Po czwarte, skoro wybór podstawy prawnej opiera się na obiektywnych elementach i nie podlega uznaniu instytucji, ewentualnej rozbieżności poglądów w tym przedmiocie nie można zrównać z rozbieżnościami między instytucjami w kwestiach dotyczących treści umowy. Wreszcie sama tylko obawa przed ujawnieniem

13 — Punkt 28.

14 — Punkty 39 i 57–60.

ewentualnej rozbieżności stanowisk między instytucjami co do podstawy prawnej decyzji upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w imieniu Unii nie wystarcza, by móc z niej wywnioskować istnienie ryzyka naruszenia chronionego interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych.

26. Następnie Sąd nie uwzględnił[15] argumentu Komisji, zgodnie z którym ujawnienie rozbieżności opinii co do podstawy prawnej wiązałoby się z podważeniem wiarygodności Unii podczas negocjacji, stwierdzając, że w każdym razie jeżeli między instytucjami istnieją rozbieżne poglądy w tej kwestii, można posłużyć się procedurą przewidzianą w art. 300 ust. 6 WE[16].

27. Sąd zauważył też[17], że istnienie rozbieżności opinii co do podstawy prawnej planowanej umowy było już publicznie znane, ponieważ wspomniano o tym fakcie w rezolucji Parlamentu z dnia 17 września 2009 r.[18].

28. Sąd stwierdził[19], że zarzut pierwszy podniesiony przez Sophie in ‘t Veld jest częściowo uzasadniony, ponieważ Rada nie wykazała istnienia ryzyka naruszenia interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych w zakresie nieujawnionych części dokumentu 11897/09 dotyczących podstawy prawnej planowanej umowy.

29. Rada podnosi, że Sąd naruszył prawo, gdyż nie uwzględnił istniejącej w orzecznictwie Trybunału zasady, zgodnie z którą spór związany z podstawą prawną szkodzi pozycji negocjacyjnej Unii, gdy Unia zawiera właśnie umowę międzynarodową. Rada podnosi następujące zastrzeżenia w stosunku do zaskarżonego wyroku: po pierwsze, kwestia podstawy prawnej nie jest czysto technicznym zagadnieniem bez znaczenia politycznego; po drugie, wyrok Trybunału w sprawie ERTA[20] i późniejsze orzecznictwo wyraźnie wskazują na znaczenie podstawy prawnej w działaniach zewnętrznych Unii; po trzecie, nawiązanie do procedury przewidzianej w art. 300 ust. 6 WE nie ma znaczenia, ponieważ żadna z zainteresowanych instytucji nie skorzystała z tej procedury. Wreszcie po czwarte, dokument nr 11897/09 nie był zgodnie z prawem publicznie znany, ponieważ Rada nie udzieliła zgody na jego ujawnienie, a zatem nie należało brać pod uwagę tego aspektu.

30. Komisja dodaje, że Sąd niesłusznie pominął wysoce sensytywny charakter dokumentu nr 11897/09, jak również negatywne konsekwencje dla prowadzonych negocjacji wynikające z jego ujawnienia. Ponadto istnienie rozbieżnych opinii dotyczących podstawy prawnej nie oznacza koniecznie, że nie istnieje rozbieżność opinii co do istoty.

31. Sophie in ‘t Veld podnosi, że zarzut pierwszy odwołania Rady jest bezskuteczny lub ewentualnie bezzasadny. W istocie twierdzi ona, że Rada nieprawidłowo zinterpretowała zaskarżony wyrok. Ujawnienie braku zgody co do podstawy prawnej, która ma charakter czysto techniczny, nie może w żadnym przypadku naruszać ochrony interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych.

15 — Punkty 51–54.

16 — W chwili zaistnienia okoliczności faktycznych art. 300 ust. 1 WE stanowił, że zawarcie umów międzynarodowych następowało po przedstawieniu przez Komisję zaleceń Radzie, upoważniających ją do rozpoczęcia niezbędnych rokowań. W tym kontekście art. 300 ust. 6 WE dawał instytucjom możliwość uzyskania opinii Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z postanowieniami traktatu. Artykuł 300 WE został później uchylony i zastąpiony przez art. 218 TFUE, a procedura przewidziana w art. 300 ust. 6 jest obecnie ustanowiona w art. 218 ust. 11 TFUE.

17 — Punkty 55–57.

18 — Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie przewidywanego porozumienia międzynarodowego dotyczącego udostępniania departamentowi skarbu Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów o płatnościach finansowych w celu zapobiegania terroryzmowi i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczania, dok.: P7_TA(2009)0016 z dnia 17 września 2009 r.

19 — Punkt 59.

20 — Wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 263, zwany dalej „wyrokiem w sprawie ERTA”, ang. European Agreement on Road Transport, europejska umowa o transporcie drogowym.

32. Parlament Europejski również uważa, że Rada nieprawidłowo interpretuje zaskarżony wyrok. Jednakże, w przeciwieństwie do Sophie in ‘t Veld, przyznaje on, że ujawnienie rozbieżności dotyczących podstawy prawnej mogłoby naruszyć interes publiczny, lecz podnosi, że nie doszło do tego w niniejszym przypadku. Zagadnienie, czy takie ujawnienie jest, czy nie jest objęte wyjątkiem, na który powołała się Rada, powinno być oceniane zależnie od okoliczności danej sprawy.

33. Nie zgadzam się z Radą (a w części z Komisją).

34. W pkt 50 zaskarżonego wyroku Sąd wyjaśnił, że „[...] sama tylko obawa przed ujawnieniem ewentualnej rozbieżności stanowisk między instytucjami [...] nie wystarcza, by móc z niej wywnioskować istnienie ryzyka naruszenia chronionego interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych [...]”. Sąd nie posunął się do stwierdzenia, że ujawnienie takiej międzyinstytucjonalnej rozbieżności opinii w odniesieniu do podstawy prawnej *nigdy* nie może naruszyć ochrony interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia. Przeciwnie, Sąd orzekł, że chociaż Rada wykazała obawę przed ujawnieniem, to nie wykazała, w jaki sposób udzielenie dostępu do dokumentu nr 11897/09 naruszyłoby ochronę interesu publicznego, a zatem w jaki sposób została spełniona przesłanka zastosowania wyjątku na podstawie rozporządzenia. Aby dojść do tego wniosku, Sąd uwzględnił fakt, że kwestia podstawy prawnej nie należy do zakresu uprawnień dyskrecjonalnych instytucji (jest bowiem określana na mocy traktatów w zależności od okoliczności możliwych do skontrolowania na drodze sądowej), że traktat ustanowił procedurę służącą rozstrzyganiu sporów i że rozbieżność opinii dotycząca podstawy prawnej była już publicznie znana.

35. Ocena ta nie wskazuje na naruszenie prawa w ramach rozumowania Sądu.

36. Po pierwsze, podstawa prawna jest bowiem określona przez przepisy prawne upoważniające właściwą instytucję do działania. Nie jest to zagadnienie, które wchodzi w zakres swobodnego uznania tej instytucji, a jego znaczenie polityczne nie jest (w sensie prawnym) istotne samo w sobie.

37. Po drugie, nie zgadzam się z uwagami Rady dotyczącymi wyroku w sprawie ERTA oraz tego, w jaki sposób ów wyrok znajduje zastosowanie do postępowania w niniejszej sprawie. W tej sprawie spór pomiędzy Radą i Komisją dotyczący podstawy prawnej zawarcia umowy odnosił się do kwestii, czy zawarcie danej umowy było objęte kompetencją (ówczesnej) Wspólnoty czy też kompetencjami międzyrządowymi. Trybunał uznał, że negocjacje charakteryzował fakt, iż inicjatywa w ich sprawie i znacząca część wykonanych prac należała do Wspólnoty. Otóż od momentu, gdy Rada przyjęła pozycję negocjacyjną, nie posiadała ona pełnej swobody działania w stosunkach z państwami trzecimi uczestniczącymi w negocjacjach [21]. Trybunał orzekł, że zasugerowanie na tym etapie negocjacji zainteresowanym państwom trzecim, iż właśnie zaistniał nowy podział kompetencji we Wspólnocie, mogło rzeczywiście zagrozić osiągnięciu pożądanego wyniku negocjacji, jak to zostało zresztą potwierdzone przez przedstawiciela Komisji w trakcie obrad Rady [22]. Nie znajduję w tym wyroku żadnej zasady ogólnej, zgodnie z którą różnica opinii w odniesieniu do podstawy prawnej zawsze narusza interesy Unii w negocjacjach międzynarodowych. Rada nie przedstawiła dowodów pozwalających przypuszczać, że okoliczności sporu związanego z podstawą prawną rozpatrywaną w dokumencie nr 11897/09 są takie same (lub chociaż podobne), jak okoliczności sprawy ERTA. Ponadto wyrok w sprawie ERTA, wydany w 1971 r., z oczywistych powodów nie dotyczył pojawiającego się w niniejszej sprawie zagadnienia, czy ujawnienie takiej rozbieżności szkodzi interesowi publicznemu w zakresie stosunków międzynarodowych w rozumieniu wyjątku z rozporządzenia nr 1049/2001.

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 20 wyrok w sprawie ERTA, pkt 84, 85.

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 20 wyrok w sprawie ERTA, pkt 86.

38. Nie zgadzam się też z twierdzeniem, że taka ogólna zasada może zostać wyprowadzona z opinii 1/75[23] i 2/94[24]. Trybunał wyjaśnił w drugiej z tych opinii, że ewentualna *decyzja*, iż umowa międzynarodowa jest ze względu na swoją treść lub postępowanie zastosowane w celu jej zawarcia niezgodna z postanowieniami traktatu, może spowodować, nie tylko w ramach Unii, ale również na gruncie stosunków międzynarodowych poważne trudności i może doprowadzić do negatywnych konsekwencji w stosunku do wszystkich zainteresowanych stron, łącznie z państwami trzecimi[25]. Sąd następnie wyjaśnił, że procedura uzyskania wcześniejszej opinii Trybunału ma właśnie na celu uniknięcie takiej sytuacji[26]. (Dlatego też odczytuję zawarte przez Sąd w zaskarżonym wyroku odniesienie do tego postępowania jako czysto przykładowe. Nie stwierdził on, że któraś instytucja posłużyła się tą procedurą w niniejszej sprawie).

39. W odniesieniu do obaw Komisji zgadzam się z Sądem, że z istnienia rozbieżności co do podstawy prawnej nie wynika koniecznie, iż zasada jedności zewnętrznej reprezentacji jest zagrożona w taki sam sposób, jak w przypadku rozbieżności co do istoty. Sąd nie stwierdził również, aby różnica opinii dotycząca podstawy prawnej oznaczała w sposób konieczny, że nie istnieją żadne różnice zdań co do istoty. Gdyby tak uczynił, zgodziłabym się z Komisją, że takie stanowisko jest błędne.

40. W związku z tym Sąd nie naruszył prawa, gdy uznał, że nie istnieje żadna ogólna zasada, zgodnie z którą spór dotyczący podstawy prawnej narusza, sam z siebie, ochronę interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych.

41. Po trzecie, w ramach badania zaskarżonej decyzji Sąd nie mógł świadomie pominąć okoliczności, że kluczowa treść dokumentu nr 11897/09 była już publicznie znana przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Prawdą jest, że Rada nie udzieliła zgody na ujawnienie kluczowej treści dokumentu nr 11897/09 przez Parlament[27]. Niemniej jednak logika wymagała, aby Sąd zbadał, jakie ryzyko w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia mogło się pojawić, w przypadku gdy informacje dotyczące rozbieżności co do podstawy prawnej były już faktycznie powszechnie znane. Sąd zatem słusznie zauważył, że okoliczność, iż kluczowa treść dokumentu nr 11897/09 została już ujawniona w rezolucji Parlamentu Europejskiego, stanowi istotny czynnik, który Rada powinna była wziąć pod uwagę w ramach oceny wniosku Sophie in ‘t Veld.

42. W konsekwencji uważam, że pierwsza część zarzutu pierwszego odwołania jest bezzasadna.

W przedmiocie drugiej części dotyczącej standardu kontroli

43. Rada podnosi, że w ramach kontroli zaskarżonej decyzji Sąd zastosował błędne kryterium. Rada opisuje zastosowane kryterium jako standard „rzeczywistego i konkretnego naruszenia” i utrzymuje, że Sąd powinien zamiast niego zastosować standard „szerokiego zakresu uznania” lub „ograniczonej kontroli”. Rada podnosi, że kryterium rzeczywistego i konkretnego naruszenia ma zastosowanie do uzasadnienia, ale że Sąd błędnie uznał w pkt 58 wyroku, iż Rada powinna zastosować kryterium „rzeczywistego i konkretnego naruszenia” przy ocenie wniosków o ujawnienie zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia.

44. Nie zgadzam się ze stanowiskiem Rady.

23 — Opinia 1/75 z dnia 11 listopada 1975 r., Rec. s. I-1355, zob. s. od I-1360 do I-1361.

24 — Opinia 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. s. I-1759, zob. pkt 3–6.

25 — Wyżej wymieniona w przypisie 24 opinia 2/94, pkt 4.

26 — Wyżej wymieniona w przypisie 24 opinia 2/94, pkt 5, 6. O procedurze tej była w tym czasie mowa w art. 228 ust. 6 WE. Artykuł 300 ust. 6 WE był właściwym przepisem, kiedy została przyjęta zaskarżona decyzja. Procedurę tę można znaleźć obecnie w art. 218 ust. 11 TFUE (zob. wyżej przypis 16).

27 — Nie wyrażam opinii w kwestii tego, czy Parlament postąpił odpowiednio, formułując swoją rezolucję w sposób, w jaki to uczynił. To, co ma znaczenie w odniesieniu do decyzji Rady dotyczącej dostępu do dokumentu nr 11897/09, to fakt, że w praktyce „ćwierkały już o tym wróble na dachu”. Informacje te były już publicznie znane.

45. Wydaje mi się, że gdy sądy Unii kontrolują decyzje instytucji dotyczące wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia, kontrola ta nie może zostać ograniczona w sposób wskazywany przez Radę. Sądy mogą orzekać w przedmiocie takich decyzji na szereg różnych sposobów, w szczególności, po pierwsze, w świetle wyjątków ustanowionych w art. 4 rozporządzenia, po drugie, poprzez ustalenie prawnego standardu kontroli i, po trzecie, kontrolując dokonaną przez instytucję ocenę (zawartą w uzasadnieniu późniejszej decyzji) kwestii, czy istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu w przypadkach, w których podniesiono wyjątki z art. 4 ust. 2 (lub ust. 3) rozporządzenia.

46. Ponadto Sąd nie określił kryterium, które zastosował w zaskarżonym wyroku, w sposób, w jaki opisała je Rada. W pkt 58 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza, że „[...] Rada nie wykazała, w jaki sposób szerszy dostęp do dokumentu mógłby konkretnie i rzeczywiście[28] naruszyć interes publiczny w dziedzinie stosunków międzynarodowych [...]". Przy dokonywaniu oceny Sąd wcale nie wymagał od Rady wykazania rzeczywistego naruszenia. Przeciwnie, zbadał, czy Rada wykazała konkretnie i rzeczywiście, w jaki sposób udzielenie dostępu do dokumentu nr 11897/09 doprowadziło do powstania ryzyka naruszenia ochrony interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych. W tym względzie Rada po prostu błędnie zinterpretowała wyrok wydany przez Sąd.

47. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż ze względu na to, że wyjątki ustanowione w art. 4 rozporządzenia wprowadzają odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji, powinny być one interpretowane i stosowane w sposób ścisły[29]. Zatem w przypadku gdy instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niej zwrócono, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić *konkretne i faktyczne*[30] naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia, na który instytucja się powołuje. Ponadto ryzyko naruszenia tego interesu powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne[31]. Zasady te znajdują zastosowanie do wszystkich wyjątków ustanowionych w art. 4.

48. Sąd należycie zastosował to podejście. Dokonał wykładni art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w ten sposób, że Rada powinna wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do dokumentu nr 11897/09 konkretnie i rzeczywiście naruszał podniesiony chroniony interes, ponieważ aby wyjątek znalazł zastosowanie, nie wystarczy, że dokument nr 11897/09 wchodzi w zakres kategorii stosunków międzynarodowych. W konsekwencji Sąd zbadał, czy odmowa Rady udzielenia dostępu do dokumentu nr 11897/09 była uzasadniona. Jest to zgodne z wymogiem znajdującym się w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, że instytucja powołująca się na wyjątek musi wykazać w każdym konkretnym przypadku, dlaczego uznała, że istnieje ryzyko dla ochrony interesu publicznego. Sąd nie naruszył zatem prawa, badając, czy Rada wykazała, że dostęp do dokumentu nr 11897/09 mógł stanowić konkretne i rzeczywiste (lub konkretne i faktyczne) naruszenie ochrony interesu publicznego w odniesieniu do wyjątku związanego ze stosunkami międzynarodowymi, ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie.

28 — Analizuję w pkt 66–68 poniżej użycie określenia „konkretnie i rzeczywiście" w angielskim tekście zaskarżonego wyroku.

29 — Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, , Zb.Orz. s. I-6237, zwany dalej „wyrokiem w sprawie My Travel", pkt 75.

30 — Francuskie wyrażenie „pourrait porter *concrètement et effectivement atteinte* à l'intérêt public en cause" (podkreślenie moje) w pkt 49 ww. w przypisie 5 wyroku w sprawie Turco jest tłumaczone jako „[...] specifically and effectively [...]" w pkt 49 angielskiej wersji językowej tego wyroku. Jednakże słowa „specifically and actually" są wykorzystywane w angielskich wersjach wyroków w innych sprawach, tak jak w wyroku z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie C-477/10 P Komisja przeciwko Agrofert Holding (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Agrofert Holding"), pkt 57. Uważam wyrażenia „specifically and effectively" i „specifically and actually" za równoważne tłumaczenia na język angielski kryterium z pkt 49 wyroku w sprawie Turco.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawie My Travel, pkt 76.

49. Zgodnie z moim rozumieniem pkt 46–59 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że Rada nie wykazała w sposób wiarygodny, iż udzielenie dostępu do dokumentu nr 11897/09 naruszyłoby ochronę interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych, a to z dwóch powodów: po pierwsze, Rada założyła istnienie ogólnej zasady, zgodnie z którą spory dotyczące podstawy prawnej nie powinny być ujawniane, gdyż godzą w jedność negocjacyjną, a po drugie, Rada nie uwzględniła faktu, że kluczowa treść dokumentu nr 11897/09 była już publicznie znana.

50. Jak przyznaje bowiem Rada, Sąd wskazuje na prawidłowe kryterium w pkt 25 wyroku, w którym odnosi się on do przysługującego instytucji szerokiego zakresu uznania przy stosowaniu ogólnych kryteriów naruszenia interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych w rozumieniu art. 4 rozporządzenia i wyroku Trybunału w sprawie Sison [32]. Zatem rozumowanie Rady w zaskarżonej decyzji nie spełnia wymogów wynikających z prawidłowej lektury art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia. Sąd stwierdził tam wyraźnie nie tylko, że Radzie przysługuje szeroki zakres uznania, ale również że zakres sprawowanej przez niego kontroli jest ograniczony.

51. Rozpatrując zarzut pierwszy podniesiony przez Sophie in ‘t Veld w pierwszej instancji i oparty na naruszeniu art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia, Sąd nie wskazał, który z czterech elementów wymienionych w wyroku w sprawie Sison stanowił konkretnie podstawę jego rozstrzygnięcia: (i) nieprzestrzeganie zasad postępowania, (ii) naruszenie obowiązku uzasadnienia, (iii) oczywisty błąd w ocenie lub (iv) nadużycie władzy [33]. Przeciwnie, Sąd skoncentrował się na wykładni art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia i stwierdził, że Rada nie wykazała, w jaki sposób zostałaby naruszona ochrona interesu publicznego [34]. Sąd nie posunął się do zastąpienia swą oceną zaskarżonej decyzji oceny Rady – nie stwierdził, że nie istnieje ryzyko w odniesieniu do ochrony interesu publicznego. Moim zdaniem ta ocena jest zasadniczo zgodna z wyrokiem w sprawie Sison.

52. Dlatego uważam, że zarzut pierwszy odwołania jest bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędnej wykładni art. 4 ust. 2 tiret drugie

53. Zarzut drugi odwołania dzieli się na dwie części. Po pierwsze, Rada podnosi, że Sąd nie wziął pod uwagę ani sensytywnej treści opinii prawnych, ani szczególnych okoliczności dotyczących wniosku Sophie in ‘t Veld o udzielenie dostępu do dokumentów i zastosował błędny standard kontroli. Po drugie, Rada podnosi, że przy okazji badania kryterium nadrzędnego interesu publicznego (ustanowionego w art. 4 ust. 2 akapit drugi) Sąd błędnie utożsamił negocjacje i zawarcie umowy międzynarodowej z działalnością legislacyjną instytucji.

54. W zaskarżonym wyroku Sąd wpierw opisał kryteria z wyroku w sprawie Turco:

„W pierwszej kolejności Rada powinna upewnić się, że dokument, o którego ujawnienie chodzi, dotyczy rzeczywiście opinii prawnej, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej – ustalić, których części rzeczywiście to dotyczy, a więc które z nich mogą być objęte zakresem tego wyjątku. W drugiej kolejności Rada powinna zbadać, czy ujawnienie tych części danego dokumentu, co do których stwierdzono, że dotyczą one opinii prawnej, naruszyłoby ochronę tej opinii. W trzecim etapie Rada, jeśli uzna, że ujawnienie dokumentu naruszy ochronę opinii prawnej, powinna zbadać, czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie tego dokumentu, mimo wynikającej z tego zagrożenia możliwości Rady w zakresie zwracania się o opinie prawne i uzyskiwania w odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii [...]” [35].

32 — Wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, zwany dalej „wyrokiem w sprawie Sison”.

33 — Wyżej wymieniony w przypisie 32 wyrok w sprawie Sison, pkt 34.

34 — Zobacz pkt 50 opinii rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w ww. w przypisie 32 sprawie Sison.

35 — Punkt 64.

55. Sąd uznał, że dokument nr 11897/09 rzeczywiście dotyczył opinii prawnej (badanie pierwszego kryterium z wyroku w sprawie Turco). Następnie Sąd podkreślił, że wszelkie ryzyko naruszenia ochrony opinii prawnych powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne (badanie drugiego kryterium z wyroku w sprawie Turco). Sąd uznał, że przytoczone przez Radę powody odmowy dostępu do dokumentu nr 11897/09 nie pozwalają na wykazanie, za pomocą konkretnych i umotywowanych okoliczności, istnienia takiego ryzyka. Sam fakt, że opinia prawna zawarta w dokumencie nr 11897/09 dotyczy stosunków międzynarodowych Unii, nie jest sam w sobie wystarczający, aby uzasadnić wyjątek ustanowiony w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia. Okoliczność, że opinia prawna zawarta w dokumencie nr 11897/09 dotyczy stosunków międzynarodowych, została już uwzględniona w odniesieniu do wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie. Niemniej jednak Sąd uznał, że w przypadku gdy negocjacje są prowadzone, powinna obowiązywać wzmocniona ochrona [36].

56. Sąd uznał, że Rada nie mogła powołać się na ogólne twierdzenie, zgodnie z którym można domniemywać naruszenia chronionego interesu publicznego w delikatnej materii i wystarczy ono do tego, aby wykazać istnienie interesu chronionego przez art. 4 ust. 2 rozporządzenia. Konkretne i przewidywalne naruszenie rozpatrywanego interesu, w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia, nie może być też wykazane poprzez zwykłą obawę przed ujawnieniem obywatelom Unii rozbieżności poglądów między instytucjami co do podstawy prawnej międzynarodowego działania Unii (i przed wzbudzeniem w ten sposób wątpliwości co do zgodności tego działania z prawem). Otwartość prowadzi do większej legitymizacji instytucji w oczach obywateli Unii i dzięki umożliwieniu publicznej debaty podnosi ich zaufanie do tych instytucji. Zasada ta znajduje zastosowanie również do międzynarodowego działania Unii, ponieważ proces decyzyjny w tej dziedzinie nie jest wyłączony ze stosowania zasady przejrzystości [37].

57. Sąd następnie odrzucił twierdzenie o możliwości istnienia naruszenia zdolności służby prawnej Rady do obrony – w trakcie postępowania sądowego – stanowiska, co do którego wyraziła ona negatywną opinię [38]. Ponadto Sąd stwierdził, że Rada nie mogła odstąpić od dostarczenia dodatkowych elementów z tego tylko względu, że treść dokumentu 11897/09 była sensytywna [39].

58. Sąd przypomniał, że to na Radzie ciążył obowiązek wyważenia szczególnego interesu podlegającego ochronie poprzez nieujawnienie danego dokumentu oraz ewentualnego nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego takie ujawnienie (badanie trzeciego kryterium z wyroku w sprawie Turco). W tym względzie Rada powinna w szczególności pamiętać o ogólnym interesie w udostępnieniu dokumentu nr 11897/09 w świetle korzyści wynikających ze zwiększonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym [40].

59. Sąd uznał, że względy te zyskują oczywiście szczególnie istotny charakter wówczas, gdy Rada działa jako organ prawodawczy. Sąd zauważył, że inicjatywa oraz prowadzenie negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej należą co do zasady do dziedziny wykonawczej. Ponadto Sąd zgodził się, że udział opinii publicznej w procedurze związanej z negocjacjami i z zawarciem umowy międzynarodowej jest w sposób nieunikniony ograniczony z uwagi na uzasadniony interes w nieodsłanianiu strategicznych elementów negocjacji [41].

36 — Punkty 69–73.
37 — Punkty 74–77.
38 — Punkt 78.
39 — Punkty 79, 80.
40 — Punkty 81, 82.
41 — Punkty 83–87.

60. Sąd stwierdził jednak, że mimo iż Rada nie działała w charakterze prawodawcy, stosowania względów związanych z zasadą przejrzystości w procesie decyzyjnym Unii nie sposób wyłączyć w zakresie zewnętrznego działania Unii, w szczególności wtedy, gdy decyzja upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji ma na celu zawarcie umowy, która może mieć konsekwencje w dziedzinie prawodawczej działalności Unii. Sąd przypomniał, że planowana umowa dotyczyła ochrony danych osobowych, która jest prawem podstawowym. Tak więc Rada miała obowiązek rozważyć, jakiej dziedziny dotyczy przedmiotowa umowa, i sprawdzić, zgodnie z zasadą możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, czy interes ogólny związany ze zwiększoną przejrzystością w przedmiotowym postępowaniu nie uzasadniał jednak pełnego lub szerszego udostępnienia żądanego dokumentu, mimo ryzyka naruszenia ochrony opinii prawnych [42].

61. Sąd uznał, że istniał nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu dokumentu nr 11897/09, ponieważ ujawnienie to przyczyniłoby się do wzmocnienia legitymizacji instytucji i zwiększyłoby zaufanie do nich ze strony obywateli Unii poprzez umożliwienie otwartej debaty na temat kwestii, co do których istniały rozbieżne opinie. Rzecz dotyczyła zresztą dokumentu omawiającego podstawę prawną umowy, która, po jej zawarciu, będzie miała wpływ na prawo podstawowe do ochrony danych osobowych. Sąd stwierdził zatem, że Rada, wykluczając z tych względów jakąkolwiek możliwość wzięcia pod uwagę przedmiotu, którego dotyczy planowana umowa, w celu ustalenia, czy istnieje w tym przypadku ewentualnie nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie żądanego dokumentu, zaniechała wyważenia istniejących interesów dla potrzeb zastosowania wyjątku z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia [43].

62. Sąd przeszedł następnie do twierdzeń Komisji, że, po pierwsze, taki poziom przejrzystości, jaki ma zastosowanie do działalności legislacyjnej instytucji, nie jest wymagany w przypadku działań dotyczących stosunków międzynarodowych, które są przedmiotem wyjątku obligatoryjnego z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, a po drugie, dokument nr 11897/09 był szczególnie sensytywny ze względu na swój przedmiot i ponieważ w danym czasie trwały jeszcze negocjacje. Sąd uznał, że argumenty te nie były przekonywające.

63. Z jednej strony bowiem okoliczność, że sporny dokument dotyczy materii potencjalnie objętej wyjątkiem [z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie], dotyczącym ochrony interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych, nie ma znaczenia dla oceny stosowania odrębnego wyjątku (z art. 4 ust. 2 tiret drugie), dotyczącego ochrony opinii prawnych. Z drugiej strony okoliczność, że negocjacje były jeszcze w toku, nie jest decydująca przy ustalaniu, czy mimo takiego ryzyka naruszenia istnieje ewentualnie nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie. Gdyby interes publiczny związany z przejrzystością procesu miał być ograniczony do sytuacji, w których procedura decyzyjna została zakończona, zostałby on pozbawiony treści [44].

W przedmiocie pierwszej części dotyczącej braku uwzględnienia konkretnego przedmiotu opinii prawnej i zastosowania błędnego standardu kontroli

64. Rada podnosi, że Sąd naruszył prawo, gdyż, po pierwsze, nie uwzględnił wagi okoliczności, iż opinia prawna dotyczyła toczących się negocjacji umowy międzynarodowej, po drugie, zastosował standard kontroli wymagający od Rady wykazania konkretnej i rzeczywistej szkody oraz przedstawienia konkretnych i szczegółowych dowodów na tę szkodę, a po trzecie, nie uwzględnił szczególnych okoliczności dotyczących wniosku Sophie in't Veld.

42 — Punkty 88–92.

43 — Punkty 93–95.

44 — Punkty 98–102.

65. W drugim punkcie poruszone zostało ważne zagadnienie, czy standard kontroli określony przez Trybunał w wyroku w sprawie Turco powinien znaleźć zastosowanie do oceny wniosków o udzielenie dostępu do opinii prawnych Rady dotyczących bieżących stosunków międzynarodowych. W związku z tym rozpatrzę ten punkt, zanim zajmę się, w sposób bardziej zwięzły, punktami pierwszym i trzecim.

66. Zarówno Rada, jak i Komisja twierdzą, że kryteria z wyroku w sprawie Turco nie powinny mieć zastosowania, ponieważ opinia prawna nie została wydana w kontekście działalności ustawodawczej. Ponadto Rada podnosi, że w wyroku w sprawie Turco brak jest odniesienia do kryterium konkretnej i rzeczywistej szkody. W konsekwencji Sąd błędnie zastosował to kryterium.

67. Sophie in ‘t Veld twierdzi, że Sąd nie naruszył prawa, stosując kryteria z wyroku w sprawie Turco. Poczynione przez Radę w odwołaniu odesłanie do określenia „konkretny i rzeczywisty”[45] dotyczy pomyłki w tłumaczeniu w angielskiej wersji zaskarżonego wyroku, natomiast w wersji francuskiej kryterium to jest przywołane prawidłowo jako „[...] que la divulgation du document soit de nature à porter concrètement et effectivement atteinte à l’intérêt de l’institution [...]”[46]. Parlament Europejski popiera to stanowisko.

68. Uważam, że użycie sformułowania „[...] could have specifically and actually undermined the public interest concerned [...]” w pkt 69 angielskiej wersji językowej wyroku Sądu nie powinno zostać uznane za istotne. Pojęcie to oznacza to samo co zwrot „specifically and effectively” w pkt 49 wyroku w sprawie Turco (jak już wcześniej wyjaśniłam w pkt 47 oraz w przypisie 30 powyżej). Ponadto Sąd nie użył wyrażenia „konkretna i rzeczywista *szkoda*” (podkreślenie moje), jak twierdzi Rada w ramach odwołania. Sąd w pkt 69 wyroku wskazuje zamiast tego na „[...] ryzyko, iż ujawnienie [...] będzie mogło konkretnie i rzeczywiście *naruszyć* interes instytucji w zakresie zwracania się o opinie prawne i uzyskiwania w odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii [...]” (podkreślenie moje). To nie to samo, co zobowiązanie instytucji do wykazania „szkody”. Uważam zatem, że Sąd zastosował właściwe kryteria i że nie dokonał błędnej wykładni wyroku Trybunału w sprawie Turco.

69. Czy trzy kryteria ustanowione w wyroku w sprawie Turco powinny znaleźć zastosowanie do wniosku o ujawnienie dokumentu zawierającego opinię prawną dotyczącą istniejących stosunków międzynarodowych?

70. Jestem zdania, że tak.

71. Prawdą jest, że Trybunał stwierdził w wyroku w sprawie Turco, że trzy kryteria, które określił, zyskują „szczególnie istotny charakter” wówczas, gdy Rada działa jako organ prawodawczy[47]. Jednakże te trzy kryteria są, same w sobie, sformułowane w sposób mający zastosowanie ogólne, a zatem bez wykluczenia możliwości stosowania ich do innych działań instytucjonalnych.

72. Trzy kryteria z wyroku w sprawie Turco pochodzą bezpośrednio z treści art. 4 ust. 2 rozporządzenia. Moim zdaniem wynika z tego, że powinny one być stosowane, gdy instytucja powołuje się na tiret drugie tego artykułu. Samo rozporządzenie nie wspomina o tym, czy kontekst, w jakim wystąpiono o dostęp do dokumentu, jest „ustawodawczy”. Co do mnie, nie widzę żadnego przekonywającego powodu, dlaczego okoliczność ta powinna stanowić decydujące kryterium[48].

45 — Rada opisała to kryterium jako „»konkretną i rzeczywistą« szkodę” w pkt 47, 49 i 51 jej odwołania.

46 — Punkt 69 zaskarżonego wyroku.

47 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Turco, pkt 46, 47.

48 — Dokładnie w motywie 6 jest mowa o tym, że „[s]zerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje sprawują władzę ustawodawczą, także na mocy delegowanych uprawnień [...]”. Niemniej ta myśl nie ma odzwierciedlenia w tekście art. 4 ust. 2, a zgodnie z utrwalonym orzecznictwem motywy nie mają skutków wiążących – zob. wyroki: w sprawie C-136/04 Deutsches Milch-Kontor, Zb.Orz. s. I-10095, pkt 32; w sprawie C-7/11 Caronna, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

73. Pragnę dodać, że wprawdzie możliwe jest zasadniczo odróżnienie aktów legislacyjnych od innych działań, jednak nie wszystkie działania instytucjonalne pozwalają na taką uporządkowaną i precyzyjną klasyfikację. Akty wykonawcze obejmują szeroki wachlarz różnych rodzajów działalności, łącznie z negocjacjami i zawarciem umowy międzynarodowej. W przypadku gdy takie działania dotyczą kwestii mających wpływ na obywateli Unii – w szczególności w przypadku, gdy dotyczą praw podstawowych tych obywateli – otwartość stanowi istotny element procesu podejmowania decyzji. Przejrzystość umacnia demokrację, ponieważ umożliwia obywatelom zapoznanie się z informacjami i udział w podejmowaniu decyzji [49]. W tym względzie rozważania mające zastosowanie do aktów legislacyjnych zachowują ważność w odniesieniu do działań wykonawczych. Z tego powodu trudno uzasadnić stosowanie innego standardu kontroli do działań instytucjonalnych zależnie od sposobu, w jaki zaklasyfikuje się działanie instytucji w danym przypadku, a nie od przepisów rozporządzenia [50].

74. Rzeczywiste pytanie w niniejszej sprawie brzmi, czy należy zastosować drugie kryterium z wyroku w sprawie Turco, a więc zbadać, czy odnośna instytucja wykazała, że ryzyko jest racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne w szczególnym kontekście negocjacji i zawarcia umowy międzynarodowej.

75. Ponieważ celem rozporządzenia jest zapewnienie możliwie najszerszego prawa publicznego dostępu do dokumentów, instytucje powinny, moim zdaniem, zostać zobowiązane do oceny praktycznego skutku ujawnienia w każdym poszczególnym przypadku. Nie wystarczy, jeśli opierają się na ogólnych twierdzeniach, gdy odmawiają uwzględnienia wniosków o ujawnienie.

76. Pozostaje zgodzić się z pkt 75 i 76 zaskarżonego wyroku, że jako punkt wyjścia należy przyjąć, iż zasada przejrzystości ma zastosowanie do decyzji wydanych w odniesieniu do stosunków międzynarodowych, tak samo jak do wszystkich innych obszarów działań Unii. W związku z tym ujawnienie rozbieżności stanowisk w sprawie podstawy prawnej nie oznacza *automatycznie*, że „naruszyłoby" ono ochronę opinii prawnej w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia.

77. Wręcz przeciwnie, z wymogu, zgodnie z którym ryzyko powinno być „racjonalnie przewidywalne" wynika, że w razie odmowy dostępu do dokumentu uzasadnienie musi obejmować wyjaśnienie, dlaczego dostęp do dokumentu stanowiłby „konkretne i faktyczne" naruszenie chronionego interesu.

78. Zadaniem uzasadnienia jest umożliwienie zainteresowanym osobom poznanie powodów, dla których odmówiono im dostępu, a sądom – wykonywanie ich funkcji kontrolnej [51]. Nieodpowiednie uzasadnienie decyzji instytucji naraża na szwank oba te cele [52]. Nic w treści rozporządzenia nie wskazuje na to, że należy stosować niższy standard wówczas, gdy sprawa dotyczy negocjacji międzynarodowych. Możliwość (uznana przez Sąd w pkt 121 wyroku) zredagowania przez instytucje uzasadnienia w sposób bardziej abstrakcyjny w razie obawy, że w przypadku przedstawienia bardzo szczegółowych powodów odmowy treść dokumentu, który mają ochronić, zostałaby ujawniona, stanowi wystarczającą ochronę.

79. Obecnie przejdę do punktów pierwszego i trzeciego podniesionych przez Radę, które rozpatrzę łącznie. W ramach pierwszego punktu Rada zarzuca Sądowi, że nie zbadał okoliczności, iż opinia prawna zawarta w dokumencie nr 11897/09 dotyczyła szczególnie sensytywnego przedmiotu – zwalczania terroryzmu i finansowania terroryzmu. Rada uważa, że Sąd powinien był stąd wywnioskować, że dokument nr 11897/09 wymagał zatem większej, a nie mniejszej ochrony, w związku z czym powinien był zastosować domniemanie przemawiające przeciwko ujawnieniu,

49 — Zobacz art. 1 TUE i 10 TUE oraz art. 15 TFUE, przywołane w pkt 3 oraz w przypisie 6 powyżej; zob. również motyw 2 rozporządzenia.

50 — Warto zauważyć, że tekst rozporządzenia nie zawiera tego rodzaju „klasyfikacji według kategorii działalności" (prawodawczej, wykonawczej, sądowej) prowadzonej przez instytucję. Tak więc działalności Trybunału nie określa się jako „działalność wymiaru sprawiedliwości", lecz jest ona ujęta w art. 4 ust. 2 tiret drugie jako „postępowanie sądowe".

51 — Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawach połączonych C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P Siemens przeciwko Komisji, pkt 392.

52 — Zobacz ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Turco, pkt 49, 50. Zobacz również ww. w przypisie 30 wyrok w sprawie Agrofert Holding, pkt 57.

ustanowione w innych wyrokach Trybunału [53]. Tymczasem Sąd niesłusznie uznał, że aspekty dokumentu nr 11897/09 dotyczące stosunków międzynarodowych zostały wzięte pod uwagę przy badaniu wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia. Rada utrzymuje w punkcie trzecim, że Sąd nie uwzględnił w tym kontekście sensytywnego charakteru przedmiotu dokumentu nr 11897/09.

80. Sophie n ‘t Veld uważa, że Sąd uwzględnił szczególny charakter przedmiotu opinii prawnej i że Rada nie ma racji, twierdząc, że do wniosków o udzielenie dostępu do opinii prawnej dotyczącej stosunków międzynarodowych stosuje się szczególne zasady. Przeciwnie, w odniesieniu do wszystkich takich dokumentów powinno stosować się wysoki poziom przejrzystości. Parlament dodaje na poparcie, że Rada nie wykazała, w jaki sposób ujawnienie (ogólnie dostępnych informacji) mogłoby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie opinii prawnej w rozumieniu rozporządzenia. Interes w przedmiocie stosunków międzynarodowych należy rozpatrywać zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie. Interesy chronione na mocy tego przepisu i na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nie są identyczne z prawnego punktu widzenia.

81. Prawdą jest, że wyjątki ustanowione w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia są ze sobą ściśle powiązane. W związku z tym przy okazji badania wyjątku dotyczącego opinii prawnej należy pamiętać, że dokument nr 11897/09 dotyczy stosunków międzynarodowych (a konkretnie negocjacji w odniesieniu do sensytywnego przedmiotu). Niemniej jednak, jak jasno wynika z pkt 71 zaskarżonego wyroku, Sąd uwzględnił tę okoliczność. W pkt 72 Sąd wyraźnie wziął pod uwagę fakt, iż negocjacje trwały jeszcze, gdy Sophie in ‘t Veld zażądała dostępu do dokumentu nr 11897/09.

82. Wyjątek dotyczący porad prawnych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia, należy w związku z tym interpretować w ten sposób, że ma on na celu ochronę interesu instytucji leżącego w tym, by zwracać się o poradę i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie [54]. Zatem instytucja, która powołuje się na ten wyjątek, musi wykazać, dlaczego ochrona jej interesu leżącego w zwracaniu się o taką opinię prawną i jej uzyskiwaniu miałaby zostać naruszona w przypadku przyznania dostępu do przedmiotowego dokumentu. Zgadzam się z oceną dokonaną przez Sąd, że okoliczność, iż dokument nr 11897/09 dotyczy trwających negocjacji międzynarodowych w sensytywnym przedmiocie, nie jest sama w sobie wystarczająca do tego, aby wykazać, że Rada nie byłaby w stanie zwracać się do swojej służby prawnej ani uzyskiwać od niej w odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii i że z tego powodu należy odmówić dostępu do dokumentu.

83. Nie zgadzam się również ze stwierdzeniem, że przyjęte przez Sąd podejście jest niezgodne z orzecznictwem Trybunału. Prawdą jest, że w odniesieniu do wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia (ochrona postępowań sądowych) [55] oraz wyjątku z art. 4 ust. 2 tiret trzecie (ochrona celu kontroli, śledztwa czy audytu) [56], Trybunał orzekł, odpowiednio, w wyroku w sprawach połączonych API [57] i w wyroku w sprawie Technische Glaswerke [58], że istnieje domniemanie przemawiające przeciwko ujawnieniu. Jednakże te dwa wyroki były oparte na istniejących w każdej sprawie szczególnych powodach.

53 — Rada powołuje się na ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Turco oraz na wyroki: z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, zwany dalej „wyrokiem w sprawach połączonych API”; i z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Zb.Orz. s. I-5885, zwany dalej „wyrokiem w sprawie Technische Glaswerke”.

54 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Turco, pkt 42. Interes leżący w możliwości uzyskiwania szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii jest powodem, dla którego zasada ogólna, zgodnie z którą opinia prawna jest chroniona w prawie Unii, została uznana przez Trybunał w wyroku z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 AM & S Europe Limited przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-1575, pkt 18–21. Zobacz także wyrok z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8301, pkt 47–50 (w odniesieniu do adwokatów zatrudnionych w przedsiębiorstwie).

55 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawach połączonych API.

56 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawie Technische Glaswerke.

57 — Wyżej wymieniony w przypisie 53.

58 — Wyżej wymieniony w przypisie 53.

84. Wyrok w sprawach połączonych API dotyczył wniosku o dostęp do pism procesowych sporządzonych przez Komisję w ramach postępowań przed sądami Unii. Orzekając, że domniemanie przemawiające przeciwko ujawnieniu ma zastosowanie do celów ochrony postępowań sądowych, Trybunał oparł się na następujących względach: po pierwsze, takie dokumenty dotyczą konkretnej sprawy i są sporządzane wyłącznie dla celów określonego postępowania sądowego [59], po drugie, wyjątek ten skutkuje w szczególności zapewnieniem poszanowania zasad tak równości broni, jak i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości [60], po trzecie, ujawnienie pism procesowych doprowadziłoby w konsekwencji do umożliwienia wywierania, choćby było to tylko tak postrzegane przez odbiorców, zewnętrznych nacisków na działalność orzeczniczą i naruszałoby niezakłócony przebieg rozprawy (sądowej) [61], i, po czwarte, takie domniemanie było uzasadnione w świetle statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i regulaminów postępowania przed sądami Unii [62]. Trybunał dodał, że z art. 15 TFUE (wtedy art. 255 WE) i systematyki rozporządzenia wynika, iż Trybunał podlega obowiązkowi przejrzystości jedynie przy wykonywaniu swych funkcji administracyjnych [63].

85. Wyrok w sprawie Technische Glaswerke dotyczył wniosku o udzielenie dostępu do akt postępowań administracyjnych Komisji w zakresie pomocy państwa, wszczętych na podstawie art. 88 ust. 2 WE (obecnie art. 108 ust. 2 TFUE). Trybunał stwierdził w szczególności, że w postępowaniach kontrolnych w sprawie pomocy państwa zainteresowani inni niż uczestniczące w nich państwa członkowskie nie dysponują prawem wglądu do dokumentów postępowań administracyjnych Komisji. Trybunał uznał, że musi istnieć ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów akt administracyjnych może stwarzać zagrożenie dla ochrony celów śledztwa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia [64].

86. Zarówno w wyroku w sprawach połączonych API, jak i w wyroku w sprawie Technische Glaswerke Trybunał wyodrębnił szczególne cechy tak odnośnego dokumentu, jak i okoliczności sprawy, które wskazywały, dlaczego rozpatrywany chroniony interes *musi* zawsze zostać naruszony, a dopiero potem doszedł do wniosku, że istnieje domniemanie przemawiające przeciwko ujawnieniu. W konsekwencji Trybunał oparł się na założeniu, że uznanie, iż wyjątek ustanowiony przez rozporządzenie stosuje się z samego li tylko względu, że objęty wnioskiem dokument mieści się w kategorii określonej w ramach danego wyjątku, jest podejściem zbyt uproszczonym. Gdy Sąd ustalił, że Rada nie wskazała żadnego konkretnego dowodu, z którego wynikałoby, iż ujawnienie opinii prawnej (dotyczącej w niniejszej sprawie rozbieżności stanowisk co do podstawy prawnej) musi naruszyć jej interes leżący w zwracaniu się o opinie prawne i w ich uzyskiwaniu, Sąd słusznie doszedł do wniosku, że nie istnieje domniemanie przemawiające przeciwko ujawnieniu.

87. Wreszcie, jeżeli chodzi o argument Rady, że istniało realne ryzyko naruszenia zdolności jej służby prawnej do obrony stanowiska, w odniesieniu do którego wydała negatywną opinię w toku późniejszego postępowania sądowego, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że argumentacja taka ma zbyt ogólny charakter, aby mogła stanowić uzasadnienie odstępstwa od przejrzystości, o którym mowa w rozporządzeniu [65].

59 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawach połączonych API, pkt 78.

60 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawach połączonych API, pkt 85.

61 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawach połączonych API, pkt 93. Zachowałam zasadniczo termin francuski „débats", ponieważ pojęcie „the proceedings" użyte w wersji angielskiej [„rozprawy" w wersji polskiej] nie oddaje moim zdaniem w pełni odcienia znaczeniowego orzeczenia Trybunału.

62 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawach połączonych API, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo. Sąd użył tu skrótu. Aktualnie są trzy odrębne sądy (Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i Sąd ds. Służby Publicznej), z których każdy ma swój szczegółowy regulaminu postępowania.

63 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawach połączonych API, pkt 80–84; zob. moją uwagę w przypisie 50 powyżej.

64 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Technische Glaswerke, pkt 60, 61.

65 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Turco, pkt 65. Zobacz również ww. w przypisie 29 wyrok w sprawie My Travel, pkt 116.

W przedmiocie drugiej części dotyczącej kryterium nadrzędnego interesu publicznego

88. Rada podnosi, że Sąd naruszył prawo, po pierwsze, wymagając od Rady wyważenia ochrony opinii prawnej i ogólnej zasady przejrzystości, podczas gdy znajdowała się ona w trakcie prowadzenia negocjacji międzynarodowych, po drugie, uznając, że rzeczona zasada ogólna stanowi nadrzędny interes publiczny, po trzecie, wymagając takiego samego poziomu przejrzystości w przypadku negocjacji międzynarodowych prowadzonych przez Radę, jak w wyroku w sprawie Turco, gdzie odnośna instytucja działała jako prawodawca. Ponadto Rada uważa, że to do wnioskodawcy występującego o dostęp należy wskazanie jasnego i określonego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie, zaś do Rady nie należy wyważenie, z jednej strony, przejrzystości, demokracji i udziału obywateli oraz, z drugiej strony, ochrony opinii prawnych.

89. Komisja podnosi dwa główne zastrzeżenia, mianowicie, po pierwsze, że Sąd uznał (jak twierdzi Komisja) sensytywny charakter przedmiotu za pozbawiony znaczenia dla sprawy w ramach badania nadrzędnego interesu publicznego, a po drugie, że Sąd, w celu zastosowania kryterium nadrzędnego interesu publicznego, zrównał zawarcie umowy międzynarodowej z działalnością legislacyjną instytucji.

90. Sophie in 't Veld podnosi, że wyrok Trybunału w sprawie Turco nie jest ograniczony do działalności legislacyjnej Unii w znaczeniu formalnym. Zgodnie z zasadą leżącą u podstaw traktatu i zgodnie z orzecznictwem obywatele powinni znać przepisy mające wpływ na ich prawa podstawowe i mieć możliwość udziału w dyskusjach dotyczących tych przepisów, zanim zostaną one przyjęte. Parlament nie wypowiada się na temat zagadnienia nadrzędnego interesu publicznego.

91. Pozostaje zgodzić się z Komisją, że sensytywny charakter przedmiotu dokumentu nr 11897/09 powinien zostać uwzględniony. Wydaje mi się, że Sąd właśnie to uczynił w pkt 81–88 zaskarżonego wyroku.

92. Nie sądzę jednak, aby okoliczność, że dokument nr 11897/09 należy do obszaru działań Rady w zakresie stosunków międzynarodowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a), posiadała jakieś szczególne znaczenie dla oceny, czy zastosowanie może znaleźć wyjątek dotyczący opinii prawnych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie. Zarówno w art. 4 ust. 1, jak i w art. 4 ust. 2 początkowe sformułowania wskazują na obowiązek: „Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę [...]". Różnica pomiędzy tymi dwoma przepisami polega na tym, że wyjątki w drugim ustępie są ograniczone względami nadrzędnego interesu publicznego, podczas gdy w pierwszym ustępie nie są ograniczone; mają one charakter absolutny.

93. W rozporządzeniu nie ma mowy o tym, czy do opinii prawnej poświęconej stosunkom międzynarodowym Unii stosuje się określony standard kontroli. Nie wskazuje też ono, czy przy ocenie istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie danego dokumentu przedmiot opinii prawnej powinien mieć wpływ na decyzje dotyczące dostępu.

94. Moim zdaniem Sąd dokonał prawidłowej wykładni art. 4 ust. 2 rozporządzenia w pkt 81 wyroku w ten sposób, że to do Rady należy wyważenie interesu chronionego przez odmowę udzielenia dostępu i interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie. Taka wykładnia jest zgodna z brzmieniem tego przepisu, który, w moim rozumieniu, nakłada ciężar dowodu na instytucję dokonującą oceny, zamiast – jak mógłby to uczynić – wyraźnie wymagać od wnioskodawcy określenia i wykazania jasnego i konkretnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie danego dokumentu.

95. Jak wynika z pkt 87 i 88 zaskarżonego wyroku, Sąd stwierdził istnienie różnicy pomiędzy działaniem instytucji w charakterze prawodawcy a prowadzeniem przez nią negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej, które Sąd uznał za przynależne, co do zasady, do dziedziny wykonawczej. Sąd nie naruszył zatem prawa, nie rozróżniając działalności prawodawczej i wykonawczej Rady.

96. Ogólnym celem rozporządzenia jest zapewnienie obywatelom możliwie najszerszego dostępu do dokumentów instytucji Unii[66]. Zatem w poszukiwaniu równowagi, do celów art. 4 ust. 2 rozporządzenia, między podnoszonym wyjątkiem i nadrzędnym interesem publicznym powinna być brana pod uwagę zasada przejrzystości[67].

97. Przejrzystość nie jest pojęciem abstrakcyjnym ani nie stanowi wymogu bezwzględnego. Niejednokrotnie należy ją oceniać w odniesieniu do innych istotnych celów. Wydaje mi się zatem zbytnim uproszczeniem stwierdzenie, że (na przykład) akty legislacyjne na ogół wymagają wysokiego stopnia przejrzystości, zaś inne działania instytucjonalne wymagają, generalnie rzecz biorąc, mniej przejrzystości. Ogólna zasada wynikająca z rozporządzenia jest taka, że instytucje *powinny zapewnić możliwie najszerszy dostęp* do swoich dokumentów[68]. Wprawdzie zgadzam się, że międzynarodowe negocjacje mają szczególny charakter, jednak nie wynika stąd automatycznie, że w przypadku takich działań zawsze obowiązuje mniejszy, a nie większy stopień przejrzystości, nawet jeśli ich przedmiot, jak w niniejszej sprawie, uważa się za sensytywny.

98. Jestem zdania, że kwestia, czy instytucja działa w charakterze prawodawczym, wykonawczym lub administracyjnym, nie powinna być decydująca. Przeciwnie, ważne jest to, że w konkretnym przypadku dana instytucja powinna przeprowadzić ocenę wymaganą przez rozporządzenie w sposób staranny i obiektywny oraz powinna zawrzeć w swojej decyzji niezbędne szczegółowe i konkretne uzasadnienie.

99. Sąd wskazuje w pkt 91–95 zaskarżonego wyroku, że w decyzji w sprawie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu nr 11897/09 Rada pominęła ważny element przy ocenie, czy istniał nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Rada nie wzięła pod uwagę okoliczności, że przedmiot planowanej umowy dotyczył praw podstawowych, a zatem uzasadniał większą (aniżeli mniejszą) przejrzystość. W konsekwencji Sąd stwierdził, że Rada nie przeprowadziła pełnej oceny do celów art. 4 ust. 2 rozporządzenia.

100. Wydaje mi się, że przedmiot planowanej umowy musi stanowić istotny element przy ważeniu interesu publicznego. Jeżeli przedmiot może mieć wpływ na prawa obywateli Unii, w szczególności ich prawa podstawowe, istnieje jasny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Nasuwa się wtedy pytanie, który z dwóch konkurencyjnych interesów jest nadrzędnym interesem publicznym. W niniejszym przypadku zagadnieniami, które należało wyważyć, były, z jednej strony, wpływ ujawnienia na interes Rady leżący w zwracaniu się przez nią do jej służby prawnej o opinie prawne i w ich uzyskiwaniu, a z drugiej strony, interes ogólny leżący w przejrzystości (w szczególności w sytuacji możliwego wpływu na prawa podstawowe)[69] i zasada, że otwartość wzmacnia demokrację i pozwala obywatelom Unii na udział w procesie decyzyjnym, co zwiększa legitymizację instytucji. Wydaje mi się, że w przypadku, gdy nie zbadano tych elementów, brak jest pełnej oceny do celów art. 4 ust. 2 rozporządzenia. Dlatego uważam, że zarzut drugi odwołania jest bezzasadny.

W przedmiocie kosztów

101. Zgodnie z art. 138 § 1 i art. 140 § 1 regulaminu postępowania, Rada, która przegrała sprawę, powinna zostać obciążona kosztami niniejszego postępowania odwoławczego, podczas gdy Parlament i Komisja pokrywają swoje własne koszty.

66 — Zobacz art. 1 i motywy 1, 2, 4 i 11 rozporządzenia.

67 — Zobacz art. 1TUE i 10 TUE oraz art. 15 TFUE, przywołane w pkt 3 oraz w przypisie 6 powyżej. Zobacz ponadto wyrok z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-92/09 i C-93/09 Volker und Markus Schecke i Eifert, Zb.Orz. I-11063, pkt 68.

68 — Artykuł 1 i motyw 11 rozporządzenia.

69 — Odnośnie do starannej analizy znaczenia wynikającego z uwzględniania praw podstawowych przy formułowaniu wiążących tekstów prawnych, zob. opinię rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawach połączonych C-293/12 i C-594/12 Digital Rights Ireland, pkt 35–45, w postępowaniu zawisłym przed Trybunałem.

Wnioski

102. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

— oddalił odwołanie;

— obciążył Radę kosztami postępowania odwoławczego;

— postanowił, że Parlament Europejski oraz Komisja Europejska pokrywają swoje własne koszty.